

Deponering av CO₂ i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel

- en miljørettslig analyse

Kandidatnr:

535

Veileder:

Hans Christian Bugge

Leveringsfrist:

18.06.2003

Til sammen 39 856 ord

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	GENERELT	1
1.2	NÆRMERE OM DEPONERING AV CO ₂	3
1.3	OPPGAVENS TEMA OG AVGRENSINGER	8
1.4	OPPGAVENS STRUKTUR OG VIDERE OPPLÉGG	9
1.5	RETTSKILDER	10
 <u>DEL I: UTNYTTELSE AV AKVIFERER OG RESERVOARER TIL</u>		
	<u>DEPONERINGSFORMÅL</u>	<u>12</u>
<u>2</u>	<u>HVEM HAR RETT TIL Å BRUKE AKVIFERER OG RESERVOARER TIL</u>	
	<u>DEPONERINGSFORMÅL?</u>	<u>12</u>
2.1	DEN FOLKERETTSLIGE RETTEN TIL Å BRUKE AKVIFERER OG RESERVOARER TIL	
	DEPONERINGSFORMÅL OG TIL Å ANLEGGE NØDVENDIG INFRASTRUKTUR	13
2.1.1	GENERELT OM HAVRETEN	13
2.1.2	NÆRMERE OM KYSTSTATENS RETTIGHETER I DEN ØKONOMISKE SONEN	16
2.1.3	NÆRMERE OM KYSTSTATENS RETTIGHETER PÅ KONTINENTALSOKKELEN	20
2.2	RETEN TIL Å UTNYTTE AKVIFERER OG RESERVOARER TIL DEPONERINGSFORMÅL	
	ETTER INTERNE NORSKE REGLER	24
2.2.1	GENERELT	25
2.2.2	ER DET NOEN LOVER SOM SIER NOE OM RETTEN TIL Å UTNYTTE AKVIFERER OG	
	RESERVOARER TIL DEPONERING?	25
2.2.3	ANDRE RETTSGRUNNLAG	28
		I

DEL II: NASJONALE REGLER FOR Å BESKYTTE MILJØET MOT

FORURENSNING **30**

3 INNLEDNING **30**

3.1 FORURENSNINGSLOVENS SAKLIGE VIRKEOMRÅDE **31**

3.1.1 FORURENSNINGSBEGREPET 32

3.1.1.1 Generelt 32

3.1.1.2 ”Kan være” i § 6 34

3.1.2 HVILKEN RISIKO MEDFØRER CO₂ DEPONERING FOR AT DET SKAL OPPSTÅ FORURENSNING? 38

3.1.2.1 Innledning 38

3.1.2.2 Forurensning knyttet til transport av CO₂ 38

3.1.2.3 Faren for forurensning ved injisering og lagring av CO₂ i akviferer og reservoarer 39

3.2 FORURENSNINGSLOVENS GEOGRAFISKE VIRKEOMRÅDE **41**

3.2.1 INNLEDNING 41

3.2.2 FORHOLDET MELLOM § 3 OG § 4 41

3.2.3 FORURENSNINGSLOVENS VIRKEOMRÅDE ETTER § 3 43

3.2.3.1 Generelt om vilkårene i § 3 43

3.2.3.2 Hvordan skal begrepet ”forurensningskilden” forstås? 45

3.2.3.3 Hva omfattes av uttrykket ”innretning”? 47

3.2.3.4 CO₂ deponeringsvirksomhet som er avsluttet 48

3.2.3.5 CO₂ deponeringsvirksomhet som pågår 50

3.2.3.6 Oppsummering av forurensningslovens virkeområde etter § 3 52

3.2.4 FORURENSNINGSLOVENS VIRKEOMRÅDE ETTER § 4 52

3.2.4.1 Generelt 52

3.2.4.2 CO₂ brukes som trykkstøtte 53

3.2.4.3	CO2 kilden er petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen	54
3.2.4.4	Deponering av CO2 som ikke kommer fra petroleumproduksjon på kontinentalsokkelen	57
3.2.4.5	Akviferer og reservoarer etter at injiseringen av CO2 er avsluttet	58
3.2.4.6	Oppsummering av forurensningslovens virkeområde	59
3.2.5	VURDERING AV REGLENE OM FORURENSNINGSLOVENS VIRKEOMRÅDE OG FORSLAG TIL ENDRINGER	60
3.3	FORURENSNINGSTILLATELSE	63
3.3.1	INNLEDNING	63
3.3.2	NÅR MÅ DET SØKES OM FORURENSNINGSTILLATELSE?	63
3.3.2.1	Unntaket i forurensningsloven § 4: Plikten til å søke om tillatelse gjelder bare for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensning	64
3.3.2.2	Unntaket i § 8 tredje ledd for forurensning som ikke medfører nevneverdig skade eller ulempe	65
3.3.3	HVEM MÅ SØKE OM TILLATELSE?	66
3.3.3.1	Må eier av deponeringsanlegg eller operatør av deponering søke om tillatelse?	68
3.3.3.2	Må leverandør av CO2 søke om forurensningstillatelse?	68
3.3.3.3	Hvilket selskap/produksjonsenhet innen et konsern må søke om utslippstillatelse?	72
3.3.4	RETTLIGE SKRANKER VED VURDERINGEN AV OM TILLATELSE SKAL GIES	72
3.3.4.1	Innledning	72
3.3.4.2	Hvilke hensyn kan det legges vekt på?	73
3.3.4.3	Usaklig forskjellsbehandling	75
3.3.4.4	Forskrift om behandling av tillatelser og IPPC direktivet, herunder BAT prinsippet	76
3.3.5	ADGANGEN TIL Å STILLE VILKÅR	79
3.3.5.1	Generelt om adgangen til å stille vilkår etter forurensningsloven	79
3.3.5.2	Noen aktuelle vilkår til et deponeringsanlegg	80
3.3.5.3	Kan det stilles vilkår om at en virksomhet må levere CO2 til et deponeringsanlegg?	83

3.4	TILTAKSPLIKT	84
3.4.1	GENERELT OM TILTAKSPLIKT	84
3.4.2	DEPONERINGSANLEGGETS TILTAKSPLIKT	86
3.4.3	LEVERANDØRENS TILTAKSPLIKT	87
<u>4</u>	<u>ERSTATNINGSANSVAR</u>	<u>91</u>
4.1	INNLEDNING	91
4.2	FORURENSNINGSLOVENS ERSTATNINGSREGLER	91
4.3	PETROLEUMSLOVENS ERSTATNINGSREGLER	94
	<u>DEL III. FOLKERETTSLIGE REGLER OM FORURENSNING MED BETYDNING</u>	
	<u>FOR CO2 DEPONERING</u>	<u>97</u>
<u>5</u>	<u>HAVRETTSKONVENSJONENS REGLER OM FORURENSNING</u>	<u>97</u>
5.1	INNLEDNING	97
5.2	STATENES PLIKT TIL Å HINDRE, REDUSERE OG KONTROLLERE FORURENSNING	97
<u>6</u>	<u>DUMPINGREGELVERKET</u>	<u>101</u>
6.1	OSPAR KONVENSJONEN	103
6.1.1	INNLEDNING	103
6.1.2	SPØRSMÅL KNYTTET TIL DEPONERING AV CO2 ER UNDER UTREDNING AV KONVENSJONENS ORGANER	104
6.1.3	KONVENSJONENS VIRKEOMRÅDE.	106
6.1.4	STATENES PLIKT TIL Å BEKJEMPE FORURENSNING	107
6.1.5	FORBUDET MOT DUMPING	108
6.1.5.1	Innledning	108

6.1.5.2	Omfattes deponering av CO ₂ av dumpingforbudet?	109
6.1.5.3	Unntak fra dumpingforbudet	111
6.1.6	UTSLIPP FRA LANDBASERTE KILDER	112
6.1.7	OPPSUMMERING AV OSPAR KONVENSJONENS REGLER	114
6.2	LONDON KONVENSJONEN FRA 1972 OG DENS PROTOKOLL FRA 1996	116
6.2.1	LONDON KONVENSJONEN	118
6.2.1.1	Innledning	118
6.2.1.2	London konvensjonens virkeområde	118
6.2.1.3	Hva omfattes av dumpingforbudet?	123
6.2.1.4	Er CO ₂ en type avfall det er forbudt å dumpe?	126
6.2.1.5	Oppsummering av London konvensjonen	129
6.2.2	LONDON KONVENSJONENS PROTOKOLL FRA 1996	130
6.2.2.1	Innledning	130
6.2.2.2	Protokollens virkeområde	130
6.2.2.3	Protokollens dumpingforbud	132
6.2.2.4	Oppsummering av protokollen	133
6.3	DUMPINGFORSKRIFTEN	134
6.4	OPPSUMMERING AV DUMPINGREGELVERKET	137
<u>7</u>	<u>AVSLUTNING OG KONKLUSJON</u>	<u>138</u>
<u>8</u>	<u>KILDER</u>	<u>141</u>

1 Innledning

1.1 Generelt

Denne oppgavens siktemål er å vurdere de miljørettslige spørsmål som oppstår i forhold til deponering av CO₂ i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel. CO₂ deponering kan kort beskrives som den aktivitet at CO₂ som er hentet fra forskjellige typer kilder injiseres i undergrunnen, enten i petroleumsreservoarer eller i akviferer. (Akviferer er vannførende geologiske formasjoner, med andre ord en slags form for huler).

Hovedproblemstillingene i oppgaven er følgende: Er det miljørettslige begrensninger på adgangen til å deponere CO₂? Hvilken kompetanse og mulighet har myndighetene til å styre en slik type virksomhet? Er regelverket tilpasset CO₂ deponering, og hvor er det eventuelt svakheter?

Global oppvarming er antagelig den største miljøutfordringen verden står ovenfor. FNs tredje rapport om klimaendringer fra 2001¹ viser at utviklingen i blant annet temperatur, havmiljø, i s-tykkelse og nedbør indikerer at kloden er i ferd med å varmes opp.

Menneskelige aktiviteter, og da i særlig grad forbrenning av fossilt brensel, har ført til en forhøyet konsentrasjon av CO₂ og andre klimagasser² i atmosfæren, og det er sannsynlig at dette er årsaken til den globale oppvarmingen. Teorien om drivhuseffekten, som går ut på at høye konsentrasjoner av klimagasser forhindrer varme fra å slippe ut av atmosfæren og derfor fører til oppvarming av jordkloden, ser således

¹ Climate Change 2001, Synthesis Report

² De viktigste klimagasser foruten karbondioksid (CO₂) er metan (CH₄), diitrogenoksid (N₂O), hydrofluorkarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC), og svovelheksafluorid (SF₆). Det er disse gassene som i Kyotoprotokollen er definert som drivhusgasser, se protokollens vedlegg A.

ut til å få sin dystre bekreftelse. FNs klimapanel anslår at fra 1990 til 2100 vil den globale middeltemperatur øke med mellom 1,4 og 5,8 °C. Det vil i så fall være den raskeste økningen i middeltemperaturen på 10 000 år; samtidig vil isbreene fortsette å trekke seg tilbake mens havet vil stige. Klimaendringen vil ha visse positive effekter, men helhetsbildet er negativt, og da særlig for befolkningen i den fattigere del av verden.³

Erkjennelsen av at verdens klima er under endring på grunn av menneskeskapte utslipp har ført til en rekke avtaler, tiltak og forskningsprosjekter på nasjonalt og internasjonalt plan for å redusere utslippene av klimaskadelige gasser. De viktigste internasjonale avtalene er Klimakonvensjonen⁴ og Kyotoprotokollen⁵. Etter Kyotoprotokollen er industriland forpliktet til å redusere sine utslipp med 5 % under 1990 nivå i løpet av første forpliktelsesperiode fra 2008 - 2012, og dette har inspirert EU og Norge til å jobbe for å opprette markeder for kvotehandel med utslippskvoter for klimagasser. Kommersielle aktører har sett at det vil oppstå en etterspørsel etter tjenester som kan føre til at CO₂ utslipp reduseres, og det er her deponering av CO₂ i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel kommer inn i bildet som en ny og interessant mulighet.

Denne oppgaven inngår som en del av et større forskningsprosjekt om storskala CO₂ deponering på norsk kontinentalsokkel, hvor BI Sandvika skal vurdere samfunnsøkonomiske forhold knyttet til slik virksomhet, SINTEF Petroleumsforskning forsker på tekniske muligheter, mens CICERO senter for klimaforskning undersøker hvordan CO₂ deponering stiller i seg forhold til Klimakonvensjonen og

³ Opplysningene det er referert til ovenfor er hentet fra FNs rapport om klimaendringer 2001, og fra St. meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk.

⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992

⁵ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997

Kyotoprotokollen. Det juridiske fakultet i Oslo utreder de juridiske spørsmål, hvorav denne oppgaven utgjør den miljørettslige biten. De petroleumsrettslige spørsmål som CO2 deponering reiser, utredes av Stud. jur Lise Siverts, under veiledning av 1. amanuensis Ulf Hammer.

CO2 deponering har viktige juridiske sider, og det kom klart fram i forbindelse med Miljøverndepartementets behandling av den såkalt NIVA saken i fjor sommer. Norsk institutt for vannforskning (NIVA) hadde opprinnelig fått tillatelse av SFT til å slippe ut 5,4 tonn CO2 på 800 meters dyp i Norskehavet som ledd i et forskningsprosjekt. Vedtaket ble påklaget til Miljøverndepartementet av Greenpeace og World Wildlife Fund. Miljøverndepartementet tok klagen til følge og omgjorde vedtaket,⁶ under henvisning til den rettslige usikkerheten knyttet til om forsøket stred mot Norges forpliktelser etter OSPAR konvensjonen⁷ og London konvensjonen og dens protokoll fra 1996.⁸ Selv om denne saken dreide seg om lagring av CO2 i havet og ikke undergrunnen, så er mange av de juridiske problemstillingene de samme enten CO2 deponeres i havet eller i undergrunnen.

1.2 Nærmere om deponering av CO2

Som det er antydnet ovenfor, vil et viktig formål med å deponere CO2 være at man dermed unngår at CO2 slippes ut i luften og medvirker til global oppvarming. Et annet viktig formål med CO2 deponering er at CO2 er velegnet som trykkstøtte ved petroleumsproduksjon – ved å injisere CO2 ned i produserende oljereservoarer kan det utvinnes mer petroleum enn hva man ellers hadde klart. I Norge har CO2 så langt ikke vært brukt som trykkstøtte, men teknikken brukes til en viss grad andre steder i verden,

⁶ Brev fra Miljøverndepartementet datert 22. august 2002.

⁷ Convention for the Protection of the Marine environment of the North-East Atlantic, 1992

⁸ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972

og da særlig i USA.⁹ Ca. 80 % av den CO₂ som brukes til trykkstøtte på verdensbasis stammer fra naturlig underjordiske CO₂ kilder, mens de siste 20 % stammer fra menneskeskapte kilder, som for eksempel gasskraftverk.¹⁰ Deponering av CO₂ som stammer fra naturlige kilder, gir ingen miljømessig gevinst, ettersom gassen uansett ikke ville ha kommet ut i atmosfæren. I disse tilfellene er dermed formålet med å bruke CO₂ utelukkende å få ut mer petroleum.

CO₂ som deponeres, kan komme fra forskjellige typer kilder i Norge og i utlandet. For det første kan CO₂ komme fra landbasert virksomhet, for eksempel industrianlegg eller kraft anlegg som kullkraft- og gasskraftverk. I forbindelse med utbyggingen av Snøhvitfeltet er det prosjektert med at CO₂ fra LNG anlegget på Melkøya skal fraktes i rørledninger og deponeres i en akvifer i Barentshavet.¹¹ CO₂ kan også stamme fra offshore kilder. Naturgass som utvinnes på enkelte norske felt inneholder mer CO₂ enn det markedet ønsker, så for å få solgt naturgassen må CO₂ nivået reduseres. I stedet for å slippe den utskilte CO₂ gassen ut i luften, er det et alternativ å deponere den. Denne løsningen har Statoil valgt på Sleipnerfeltet, hvor CO₂ som er utskilt ved gassproduksjon, injiseres i en akvifer ved navn Utsira formasjonen. Hvert år injiseres det der en ca. en million tonn CO₂,¹² noe som tilsvarer utslipp fra 400 000 privatbiler i løpet av ett år.¹³

Deponeringen av CO₂ kan skje fra innretninger som er bygget med sikte på petroleumsutvinning, men det kan også være aktuelt å konstruere spesielle innretninger

⁹ 95 % av den oljeproduksjon som bruker CO₂ som trykkstøtte skjer i USA. Stevens m. fl., 2001

¹⁰ Stevens, m.fl. 2001

¹¹ Konsekvensutredning Snøhvit LNG, april 2001

¹² Christian Michelsen Research, 2002,, s. 11

¹³ Annonse for Statoil i Aftenposten, høst 2002

for deponering av CO₂. Gassen kan bli injisert i produserende reservoar (i så fall brukes den som trykkstøtte), i ferdigproduserte reservoar eller i akviferer.

Som det framgår av det som er sagt ovenfor, vil deponering av CO₂ kunne ta mange forskjellige former, avhengig av hva som er formålet, hva som er CO₂ kilden, hvilke type innretning som brukes og hva som er oppbevaringsstedet. Dette er forsøkt illustrert i følgende tabell over typetilfeller for deponering av CO₂:

	Formål	Oppbevaringssted	Anlegg	CO₂ kilde
1)	Trykkstøtte/ lagring	Produserende reservoar	Petroleumsinstallasjon	Landbasert kilde (f.eks. gasskraftverk) på et felt på sokkelen
2)	Trykkstøtte/ lagring	Produserende reservoar	Petroleumsinstallasjon	CO ₂ er skilt ut fra olje/gassproduksjon på et felt på sokkelen
3)	Lagring	Utvunnet reservoar	Petroleumsinstallasjon	Landbasert kilde
4)	Lagring	Utvunnet reservoar	Petroleumsinstallasjon	CO ₂ er skilt ut fra olje/gassproduksjon på et felt på sokkelen
5)	Lagring	Utvunnet reservoar	Spesiallaget installasjon	Landbasert kilde
6)	Lagring	Utvunnet reservoar	Spesiallaget installasjon	CO ₂ er skilt ut fra olje/gassproduksjon på et felt på sokkelen
7)	Lagring	Akvifer	Petroleumsinstallasjon	Landbasert kilde
8)	Lagring	Akvifer	Petroleumsinstallasjon	CO ₂ er skilt ut fra olje/gassproduksjon på et felt på sokkelen
9)	Lagring	Akvifer	Spesiallaget installasjon	Landbasert kilde
10)	Lagring	Akvifer	Spesiallaget installasjon	CO ₂ er skilt ut fra olje/gassproduksjon på et felt på sokkelen

De landbaserte kildene kan deles opp i to undergrupper; landbaserte kilder som har tilknytning til petroleumsproduksjon (f.eks. LNG anlegg), og landbaserte kilder som ikke har slik tilknytning (f.eks. gasskraftverk). Hvis disse variablene hadde vært

innarbeidet i tabellen, ville man fått ytterligere en rekke typetilfeller, men for å unngå at tabellen skal se ut, er dette ikke gjort.

Med mindre CO₂ kilden befinner seg der hvor CO₂ gassen skal injiseres, slik tilfellet er på Sleipner feltet, vil det være behov for å transportere CO₂ fra kilden og ut til deponeringsanlegget. Slik transport kan skje på skip eller via rørledninger. Det er kostbart å anlegge rørledninger, så dette kan bare gjøres for transport fra store CO₂ kilder, mens skip vil være et alternativ for å transportere CO₂ fra mindre kilder.

Det er en rekke økonomiske faktorer som gjør at det kan være kommersielt interessant å deponere CO₂. Det betales ikke CO₂ avgift for CO₂ som deponeres,¹⁴ og det har en økonomisk verdi å kunne bruke CO₂ som trykkstøtte. Når det kommer på plass markeder for handel med CO₂, vil det å deponere CO₂ være et alternativ til å kjøpe kvoter, slik at aktører vil være villige til å betale for å få deponert CO₂. CO₂ deponering kan dessuten bidra til teknologiutvikling, og til å gi virksomheter som satser på deponering en miljøvennlig og positiv profil.¹⁵

De viktigste kostnadene ved deponering av CO₂ er knyttet til selve prosessen med å injisere CO₂, til frakt av CO₂ ut til injiseringsstedet, og til CO₂ fangst. Med CO₂ fangst siktes det til den prosessen hvor CO₂ skilles ut fra andre avgasser ved en CO₂ kilde, slik at en oppnår ren CO₂ som kan deponeres.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvilke priser en kan forvente på CO₂ kvoter i framtiden, men de fleste anslag går ut på at kvoteprisene på sikt vil være lave, bla. fordi USA ikke vil ratifisere Kyotoprotokollen. I første omgang er CO₂ deponering derfor

¹⁴ Personlig meddelelse fra Lars Aasberg, miljøkoordinator, Statoil.

¹⁵ Statoil bruker CO₂ deponeringen på Sleipner feltet aktivt i sin markedsføring av selskapet – i vinter hadde de for eksempel en helsides annonse i Aftenposten med overskriften ”Vi fører CO₂-gass tilbake under havbunnen i stedet for å slippe den ut i atmosfæren”.

antagelig bare kommersielt interessant for de tilfellene hvor CO₂ enten brukes som trykkstøtte, eller for de tilfellene hvor utgiftene til CO₂ fangst påløper enten gassen skal deponeres eller ikke.¹⁶

På lang sikt kan imidlertid CO₂ deponering bli interessant også for andre typetilfeller enn de som ble nevnt i forrige avsnitt, både fordi teknologiutvikling kan gjøre CO₂ fangst, transport og injisering rimeligere, og fordi kvoteprisene for CO₂ kan øke dersom utslippskravene blir strengere og flere land blir med på et internasjonalt samarbeid etter Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode fra 2008 til 2012.

CO₂ deponering har potensialet til å gi et vesentlig bidrag til å redusere utslipp av CO₂ til atmosfæren. Det er anslått at på verdensbasis vil ferdigproduserte petroleumsreservoarer ha kapasitet til å lagre 45 % av menneskeskapte utslipp fra 2000 til 2050, mens akviferer kan ha en lagringskapasitet på mellom 20 % og 500 %.¹⁷ På nasjonalt nivå er det anslått at det totale lagringsvolum i akviferer med såkalte ”geological traps” er på ca 13 Gt CO₂ (Gt = gigatonn =milliard tonn), og på minst 280 Gt for akviferer som ikke har slike ”geological traps”. Aktuelle akviferer har fra 800 til 4000 meters dybde, og er alle lokalisert offshore på norsk kontinentalsokkel. For ferdig produserte og nesten ferdig produserte reservoarer er det anslått en lagringskapasitet på 15 Gt CO₂. Til sammenligning kan det opplyses at norske utslipp av CO₂ i 1999 lå i overkant av 40 millioner tonn.¹⁸

Med bakgrunn i de enorme lagringsmulighetene det er på norsk sokkel, den høye kompetansen innen norske offshoremiljøer og en velutviklet offshore infrastruktur, har

¹⁶ Dette har framkommet på møter vi har hatt i prosjektgruppen om storskala deponering av CO₂ på norsk kontinentalsokkel.

¹⁷ *Putting Carbon back into the ground*, s. 15

¹⁸ St. meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk s. 44

Norge en rekke forutsetninger for å ligge i første rekke når det gjelder den videre utvikling av CO₂ deponeringsvirksomhet.

Hvorvidt CO₂ deponering er et egnet virkemiddel for å verne miljøet, kan det være delte meninger om. Alternativet til å deponere CO₂ vil i de fleste tilfellene være å slippe gassen rett ut i atmosfæren, med de uheldige følger det vil ha for verdens klima. På den annen side vil lekkasjer av CO₂ som er deponert kunne skade havmiljøet, og det er også fare for at CO₂ som lekker ut til slutt vil ende opp i atmosfæren.¹⁹ Deponering av CO₂ vil dessuten være en løsning som kan redusere incentivet til å utvikle nye, miljøvennlige energiformer. I et slikt perspektiv kan CO₂ deponering bli en ”sovepute” for aktørene i et energimarked hvor fokus og energi rettes mot å løse avfallsproblemet, framfor å gjøre noe med kilden til problemet.²⁰ Deponering av CO₂ er dessuten en kostbar løsning, som bare vil være anvendelig for velstående land som har tilgang til geologiske formasjoner i undergrunnen. Det er imidlertid ikke realistisk at verden innen overskuelig framtid vil utvikle miljøvennlig energikilder som kan erstatte dagens forbrenning av fossilt brensel. Verdenssamfunnet har i dag et stort problem med utslipp av CO₂, og utslippene må reduseres så snart som mulig for å unngå dramatiske endringer av verdens klima. CO₂ deponering vil dermed kunne være et middel i kampen mot en forurensningsfare som er langt større enn den skade CO₂ deponering kan medføre.²¹

1.3 Oppgavens tema og avgrensinger

¹⁹ Jeg vil komme tilbake til konsekvenser for miljøet ved CO₂ deponering i punkt 3.1.2.

²⁰ Greenpeace framholder dette som et viktig motargument mot CO₂ deponering; dette har framkommet i samtale jeg har hatt med dem.

²¹ Dette argumentet framholdes med styrke i en betenkning fra British Geological Survey, se British Geological Survey, 2002

Temaet for denne oppgaven er *miljørettslige spørsmål knyttet til CO2 deponering i undergrunnen på norske kontinentalsokkel*, og i dette ligger det både en saklig og en juridisk faglig avgrensning. For å ta det siste først, oppgaven retter seg mot *miljørettslige spørsmål*. Faget miljørett har ingen klare grenser, men det sies gjerne at miljøretten omhandler rettsregler som har betydning for å forebygge og løse miljøproblemer.²² Det er således slike rettsregler oppgaven vil rette seg mot. I dette ligger det dermed en viktig avgrensning mot spørsmål av mer petroleumsrettslig karakter, som vil bli behandlet av vitenskapelig assistent Lise Siverts i hennes oppgave. Til en viss grad er miljøretten og petroleumsretten overlappende fagområder, så avgrensningen mot petroleumsrett må ikke taes bokstavelig.

CO2 deponeringsvirksomhet vil medføre behov for en rekke avtaler mellom de involverte aktører, og disse avtalene kan til dels regulere hvordan virksomheten skal drives for å unngå miljøproblemer. Jeg vil imidlertid avgrense oppgaven mot den privatrettslige håndteringen av CO2 deponering.

Oppgaven er saklig avgrenset mot deponering som ikke skjer i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel; deponering direkte i havet eller i undergrunnen på land vil dermed ikke bli behandlet.

Som nevnt ovenfor er CICERO engasjert i forskningsprosjektet for å vurdere hvordan CO2 deponering stiller seg i forhold til Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, og for å unngå overlapping avgrenses oppgaven mot disse avtalene.

1.4 Oppgavens struktur og videre opplegg

²² Backer, 1999, s. 25

Oppgaven består av tre deler. Del I retter seg mot en problemstilling av overordnet karakter, nemlig spørsmålet om hvem som etter folkerettslige og interne norske regler, har rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål. Mens del I har en problemorientert struktur, har del II og III en kildeorientert struktur, hvor de forskjellige regler som har til formål å hindre og begrense forurensning gjennomgås. Del II behandler de interne reglene, dvs. forurensningsloven. Del III behandler de folkerettslige reglene, dvs. Havrettskonvensjonen²³, London konvensjonen, London konvensjonens protokoll fra 1996 og OSPAR konvensjonen. I et eget avslutningskapittel vil jeg samle trådene, og peke på eventuelle svakheter ved dagens regulering av CO2 deponeringsvirksomhet.

1.5 Rettskilder

Denne oppgaven henter sine rettskilder både fra folkeretten og fra den interne retten. Ved tolking av traktater og lovtekst må utgangspunktet taes i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Selv om den kasuistiske lovgivertradisjonen er et tilbakelagt kapittel, så vil det gjerne være slik at regler utformes med tanke på visse praktiske situasjoner. Deponering av CO2 er en relativt ny form for virksomhet, og som det derfor ikke har vært tenkt på ved utformingen av de lover og traktater som gjennomgås i denne oppgaven. Et gjennomgående trekk både ved tolkingen av de aktuelle traktater og lovtekster er at ordlyden passer dårlig på CO2 deponering, og det har derfor oppstått mange vanskelige tolkingsspørsmål. Ettersom det fins en rekke forskjellige typetilfeller av CO2 deponering, har det også oppstått vanskelige grensedragninger.

²³ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10/12-1982.

Formålsbetraktninger er et viktig moment ved tolkingen av lovregler på miljørettens område.²⁴ Det vil også være relevant å legge vekt på formålet ved tolking av konvensjoner, jf. Wien konvensjonen²⁵ art. 33, som sier at konvensjoner skal tolkes "...in the light of its object and purpose". Et gjennomgående trekk ved de rettskilder som er relevante for oppgavens del II og III, er at de har til formål å verne miljøet/det marine miljø mot forurensning. Som det er redegjort for ovenfor, er det sterke argumenter både for og mot å anse deponering av CO2 som et gunstig virkemiddel for å bekjempe forurensning av miljøet. Jeg har derfor vært forsiktig med å legge vekt på konvensjonenes og lovteksters formål ved fortolkninger som er avhengig av hva slags oppfatning en har om CO2 deponering. Formålsbestemmelser om å ivareta miljøet/det marine miljø har imidlertid blitt trukket inn ved fortolkninger av mer generell karakter, slik som ved tolking av forurensningslovens og dumpingkonvensjonenes virkeområde.

Det fins en del juridisk litteratur om forurensningsloven, og denne har gitt veiledning ved forståelsen av loven. I forhold til enkelte av de problemstillinger som CO2 deponering reiser, har imidlertid litteraturen vært til lite hjelp; dette gjelder særlig spørsmål knyttet til lovens virkeområde, som er et tema som i liten grad vært behandlet i litteraturen. Mens det er skrevet en del om havrettskonvensjonen, så fins det lite litteratur om dumpingkonvensjonene. Det som er skrevet om dumpingkonvensjonen er mer refererende enn analyserende, og har vært til begrenset nytte for mitt arbeid. Jeg har ikke funnet litteratur som behandler rettslige spørsmål om deponering av CO2, og juridisk litteratur har derfor bare vært relevant som kilde til den generelle forståelsen av

²⁴ Backer, 1999, s. 34

²⁵ Vienna Convention on the law of treaties, 23/5 1969. Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men ettersom konvensjonen i stor grad er kodifisering av folkerettslig sedvanerett, vil konvensjonen i hovedsak kunne anvendes også i forhold til stater som ikke har ratifisert den. Ruud, Ulfstein, Fauchald, 1997, s. 46.

reglene. Jeg har imidlertid hatt tilgang til tre betenkninger om rettslige aspekter knyttet til CO2 deponering,²⁶ og disse har gitt inspirasjon til noen av drøftelsene.

Del I: Utnyttelse av akviferer og reservoarer til deponeringsformål

2 Hvem har rett til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål?

Spørsmålet om hvem som har rett til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål, faller naturlig i to deler. For det første er det et spørsmål om hvem som *folkerettslig* har en slik rett – er det kyststaten, hvis økonomiske sone og

²⁶ 1) *Lagring av CO2 fra gasskraftverk – mulige teknologier og rettslige problemstillinger*. (Referert til som Christian Michelsen Research, 2002) Dette er en rapport fra Christian Michelsen Research AS, hvor den juridiske delen er skrevet av Wikborg, Rein & Co, og som er utført for Naturkraft, datert desember 2002. Rapporten behandler de fleste rettslige aspekter ved CO2 deponering, men den fokuserer mer på å peke på de rettslige problemstillingene enn på å drøfte dem 2) *Position Paper, British Geological Survey*, om undergrunnsdeponering av CO2, fra 8. juli 2002. (Referert til som British Geological Survey, 2002) Rapporten behandler rettslige spørsmål knyttet til London konvensjonen og OSPAR konvensjonen. British Geological Survey er den britiske søsterorganisasjonen til Norges geologiske undersøkelser. Etter mitt syn er rapporten tolkninger noe unyanserte, til fordel for CO2 deponering. 3) *CO2 deponering i havbunnen og i sjøen*. Internt notat fra SFT, datert 7/10 2002. (Referert til som SFT, 2002) Det refereres til notatet etter avtale med Harald Lund i SFT.

kontinentalsokkel akviferer og reservoarer ligger innenfor, eller er det prinsippet om havets frihet som gjelder, slik at alle stater har denne retten. I forlengelsen av den foregående problemstillingen oppstår spørsmålet om hvem som har rett til å anlegge infrastruktur for å deponere CO₂. Dersom konklusjonen er at det er kyststaten som har rett til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål, oppstår spørsmålet om hvem som har denne retten etter interne norske regler. Kan retten til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål okkuperes, eller er det en rett som i utgangspunktet tilligger staten?

I det følgende vil jeg se nærmere på disse spørsmålene, og jeg vil først se på de folkerettslige reglene og deretter de interne reglene.

2.1 Den folkerettslige retten til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål og til å anlegge nødvendig infrastruktur

2.1.1 Generelt om havretten²⁷

Havrettskonvensjonen²⁸ er i dag den sentrale rettskilden i forhold til staters rettigheter og plikter på havet.²⁹ Den trådte i kraft 16. november 1994, og ble ratifisert av Norge den 24. juni 1996. En rekke av bestemmelsene i havrettskonvensjonen må anses som uttrykk for folkerettslig sedvanerett.³⁰ I havretten har det tradisjonelt vært to prinsipper som har konkurrert, nærmere bestemt prinsippet om havets frihet og ønsket om

²⁷ Avsnittet er i hovedsak basert på Ruud, Ulfstein, 2002, s. 126 flg, og Churchill, Lowe, 1999, s. 141 flg.

²⁸ United Nations Convention on the Law of the Sea fra 10. desember 1982

²⁹ Med mindre noe annet framgår av sammenhengen, vil de artikler det refereres til være fra Havrettskonvensjonen.

³⁰ Ruud, Ulfstein, Fauchald, 1997, s. 104

omfattende kyststatsjurisdiksjon. Havrettskonvensjonen er et kompromiss mellom disse to prinsippene, riktig nok slik at havets frihet har blitt innskrenket til fordel for kyststatenes rettigheter.

Kyststatenes rettigheter og jurisdiksjon over havet varierer avhengig av hvor langt ut fra kysten en kommer. Utgangspunktet for angivelser av kyststatenes jurisdiksjon og rettigheter må taes i grunnlinjene, som grovt sagt kan sies å være imaginære linjer trukket langs de ytterste skjær langs kysten, se havrettskonvensjonen art 5 jf. 7. Statene har rett til å etablere en territorialgrense som ligger opp til 12 sjømil utenfor grunnlinjen, og sjøområdet innenfor denne kalles territorialfarvannet, se art. 3.

Kyststatene har full suverenitet over territorialfarvannet og det området som ligger innenfor grunnlinjene, inkludert luftrommet over og havbunnene under disse områdene, jf. art. 2. Utenfor territorialfarvannet kan kyststatene opprette såkalte tilstøtende soner.

Disse kan maksimalt strekke seg opp til 24 sjømil fra grunnlinjene, jf. art. 33.

Kyststaten har ikke suverenitet i den tilstøtende sonen, men kan utøve visse former for jurisdiksjon med hensyn til toll, skatt helse og immigrasjon, jf. art. 33.

Kyststatenes jurisdiksjon og rettigheter utenfor territorialfarvannet og den tilstøtende sonen beror på to regelsett som i prinsippet er forskjellige, men som for en stor grad overlapper hverandre, nemlig regelverkene om kontinentalsokkelen og om den eksklusive økonomiske sonen.³¹ Ettersom CO2 deponering foreløpig bare er aktuelt i områder som ligger utenfor territorialfarvannet, er det reglene om kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen som er relevante for vårt formål.

³¹ Churchill og Lowe, 1999, s. 145

Havrettskonvensjonens regler om kontinentalsokkelen bygger på kontinentalsokkelkonvensjonen fra 1958.³² Ettersom havrettskonvensjonene går foran kontinentalsokkelkonvensjonen, se havrettskonvensjonen art. 311, vil jeg ved gjennomgangen av reglene om kontinentalsokkelen ta utgangspunkt i havrettskonvensjonen. Kontinentalsokkelen omfatter havbunnen ut til 200 sjømil fra grunnlinjen, og i visse tilfeller strekker den seg enda lenger, se art. 76. Kyststatene har suverene rettigheter til å utforske kontinentalsokkelen og utnytte dens naturressurser, jf. art. 77, og disse rettighetene er ikke avhengig av erklæring eller okkupasjon fra kyststatens siden, se art. 77 nr. 3.

Kyststatene har rett til å opprette en eksklusiv økonomisk sone, som kan strekke seg ut til 200 sjømil fra grunnlinjen, se art. 57. Norge har opprettet en økonomisk sone på 200 sjømil, jf. lov om Norges økonomiske sone fra 17. desember 1976 nr. 91. Ut til 200 sjømil fra grunnlinjen gjelder således både reglene som knytter seg til kontinentalsokkelen og den eksklusive økonomiske sonen. Enkelte steder strekker imidlertid kontinentalsokkelen seg lengre ut enn 200 sjømil, og da er det bare kontinentalsokkelreglene som gjelder for den del av havbunnens om ligger mer enn 200 sjømil fra grunnlinjene. I den økonomiske sonen har kyststaten eksklusiv rett til naturressursene på, under og over havbunnen, se art. 56, og fiskeriressursene er dermed omfattet.

Utenfor den eksklusive økonomiske sonen er det prinsippet om havets frihet som gjelder, se art. 86. Havbunnen og undergrunnen i området under det frie hav, som ikke omfattes av kyststatenes kontinentalsokler, regnes som en del av menneskehetens fellesarv, se art 136. Dette området er underlagt det såkalte havbunnsregimet, som det er gitt detaljerte regler om i havrettskonvensjonen del 11.

³² Convention on the Continental shelf, Geneve, 29. april 1958

2.1.2 Nærmere om kyststatens rettigheter i den økonomiske sonen

Havrettskonvensjonen art. 56 punkt 1 (a) sier at kyststaten i den eksklusive økonomiske sonen har:

”Sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed and of the sea-bed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;...”³³

Det første alternativ i bestemmelsen gir altså kyststaten suveren rett til å utforske og utnytte naturressursene i den økonomiske sonen i havbunnen og i ”the subsoil”. Det kan spørres hvor langt ned i grunnen ”the sub-soil” rekker. Utgangspunktet må taes i en naturlig forståelse av ordlyden. Oxford Advanced Learners Dictionary definerer sub-soil som ”the layer of soil between the surface of the ground and the hard rock underneath it”. I henhold til en geologisk ordbok er sub-soil ”the soil below the surface soil”.³⁴ ”Soil” betyr jord på engelsk og er således et begrep til bruk på land og ikke i vann. Det er derfor merkelig at ordet ”sub-soil” er brukt i definisjonen av ”maritime area”. Etter ordlyden har kyststatene således bare rett til å utnytte ressursene som ligger i de øverste lagene av havbunnen, og ikke ressurser som ligger i grunnfjellet. Det har imidlertid aldri vært tvilsomt at kyststatenes rettigheter omfatter olje og gass, som jo ligger i reservoarer opp til flere tusen meter nede i grunnfjellet, så ”sub-soil” begrepet må ikke taes på ordet, men heller forstås som en henvisning til undergrunnen.

³³ Ved sitater fra de folkerettslige kildene har jeg valgt å ta utgangspunkt i de engelske originaltekstene, og ikke de norske oversettelsene. Begrunnelsen for dette er at det strengt tatt blir ukorrekt å bygge fortolkninger på uoffisielle norske oversettelser, ettersom det ikke er de norske oversettelsene som konvensjonspartene har sluttet seg til. Havrettskonvensjonens offisielle språk er arabisk, kinesisk, engelsk, fransk, russisk og spansk, se art. 320.

³⁴ American Geological Institute: *Glossary of geology*

Retten til å utnytte naturressursene må omfatte en rett til å sikre en effektiv utvinning av petroleum, og kyststaten vil dermed ha rett til å bruke CO₂ som trykkstøtte ved oljeutvinning. Det er uklart om også de andre typetilfellene av CO₂ deponering omfattes av alternativet om å utnytte naturressursene. Hvis CO₂-gassen som deponeres stammer fra petroleumsproduksjon, kan det kanskje argumenteres med at dette har en så nær sammenheng med petroleumsutvinningen at det dermed må regnes som en sideeffekt av at naturressursene utnyttes. En slik argumentasjon kan virke noe anstrengt, og gir under enhver omstendighet ikke svar på spørsmålet om kyststaten har rett til å deponere CO₂ som *ikke* stammer fra petroleumsvirksomhet, typisk landbasert virksomhet.

Spørsmålet som reiser seg, er om akviferer og reservoarer kan regnes som "natural resources". En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at "natural resources" er verdier som kan hentes opp og utnyttes andre steder, og at det ikke omfatter den verdi som ligger i at selve grunnen kan utnyttes der den er. Det er presisert i bestemmelsen at "natural resources" kan være både levende og ikke-levende, og det trekkes også i retning av "resources" må være av en slik karakter at de kan hentes opp og utnyttes. En kan imidlertid se det slik at akviferer og reservoarer har en verdi fordi de kan brukes til deponeringsformål, og de derfor må regnes som "resources". De er dessuten naturlige, i den forstand at de ikke er menneskeskapte (i forhold til reservoarer kan det diskuteres om de er naturlige, for den plassen som er blitt frigjort, er jo blitt skapt av mennesker). Ordlyden kan derfor også forstås slik at akviferer og reservoarer er "natural resources", men ved en slik tolking ser man bort fra at uttrykket sett i sammenheng har en snevrere forståelse enn hvis man tolker "natural" og "resources" uavhengig av hverandre. Etter

min oppfatning er det mest naturlig å tolke bestemmelsen slik at akviferer og reservoarer ikke omfattes av uttrykket ”natural resources”.³⁵

Det har egentlig ikke så stor betydning å kartlegge nøyaktig hva som omfattes av retten til å utnytte ”natural resources”, for kyststaten har også suverene rettigheter i forhold til ”other activities for the economic exploitation and exploration of the zone”, jf. art. 56 punkt 1 (a) annet alternativ. I utgangspunktet omfatter ordlyden alle aktiviteter som innebærer en form for økonomisk utnyttelse av sonen. Deponering av CO2 vil til en viss grad være motivert ut i fra et ønske om å unngå CO2 avgift og/eller kvoteplikt, og må vel derfor kunne karakteriseres som en aktivitet som gjøres for å utnytte sonen økonomisk. I bestemmelsen nevnes energiproduksjon fra vann, vind og strøm som eksempler på annen økonomisk utnyttelse. Det kan spørres om denne eksemplifiseringen innebærer en innsnevring av hva ”andre” økonomiske aktiviteter kan gå ut på – må andre økonomiske aktiviteter ligge i samme bane som de nevnte eksempler? Etter min oppfatning gir ordlyden ikke indikasjoner på at bestemmelsen må leses med en slik begrensning. I følge *Churchill og Lowe* er bestemmelsen nettopp utformet med en bred ordlyd for å sikre at kyststaten kan utnytte muligheter for ressursutnyttelse som teknologiutviklingen medfører.³⁶

Ordlyden i bestemmelsen taler således for at retten til å bruke undergrunnen til deponeringsformål tilligger kyststaten. En slik tolking harmonerer godt med det som synes å være grunntanken bak reglene om den økonomiske sonen, som Fleischer beskriver som den enorme byttehandelen – nemlig at havets frihet inntil 12 mil fra

³⁵ Litteraturen gir, så vidt jeg kan se, ingen veiledning i forhold til spørsmålet om akviferer og reservoarer er ”natural resources”, se Fleischer, 1983 og 2000, Churchill og Lowe, 1999, Ruud og Ulfstein, 2002, Ruud, Ulfstein og Fauchald, 1997

³⁶ Churchill, Lowe, 1999, s. 167. Ruud, Ulfstein, 2002, referer til bestemmelsen, men kommenterer den ikke nærmere.

kysten skulle bevares for skipsfarten og luftfartøyer, mens kyststatene skulle ha omfattende rettigheter til ressursene i områdene utenfor.³⁷

Det må derfor konkluderes med at kyststatene har en eksklusiv rett til å utnytte akviferer og reservoarer til å deponere CO₂, og dette gjelder uansett hva formålet er, enten dette er å bli kvitt CO₂ gassen eller om det også er å få økt oljeutvinning.

Et annet spørsmål er hvilke rettigheter kyststaten har i forhold til anleggelse av infrastruktur for deponering av CO₂. Art. 56 punkt (b) gir kyststaten jurisdiksjonsrett i forhold "the establishment and use of artificial islands, installations and structures,...". I art. 60 er kyststatens rett nærmere presisert: "In the exclusive economic zone, the coastal State shall have the exclusive right to construct and to authorize and regulate the construction, operation and use of:...(b) installations and structures for the purpose provided for in article 56 and other economic purposes;..." Bestemmelsene innebærer at kyststaten har eksklusiv rett til å konstruere, tillate og regulere innretninger og installasjoner som er nødvendig for deponering av CO₂. Kyststatens rett til å anlegge installasjoner og innretninger er underlagt visse plikter, som er nærmere regulert i art. 60 punkt 3 og 7.³⁸

Rørledninger skal ikke regnes som installasjoner og innretninger; dette fremgår forutsetningsvis av art. 58, som gir alle stater rett til å legge rørledninger i den økonomiske sonen.³⁹ Kyststaten kan dermed i utgangspunktet⁴⁰ ikke motsette seg at

³⁷ Fleischer, 2000, s. 120

³⁸ Churchill, Lowe, 1999, s. 168.

³⁹ Fleischer, 2000, s. 127, Churchill, Lowe, 1999, s. 174

andre stater legger rørledninger for transport av CO₂ gjennom kyststatens økonomiske sone.

2.1.3 Nærmere om kyststatens rettigheter på kontinentalsokkelen

Som det er redegjort for ovenfor, vil store deler av kontinentalsokkelen ligge innenfor det området som omfattes av den eksklusive økonomiske sonen. I dette området vil kyststaten i henhold til mine konklusjoner ha suveren rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål. I de områdene hvor kontinentalsokkelen strekker seg lengre ut enn hva som omfattes av den eksklusive økonomiske sonen, vil imidlertid retten til å bruke reservoarer og akviferer til deponeringsformål utelukkende bero på kontinentalsokkelreglene. I det følgende vil derfor disse reglene bli gjennomgått.

Havrettskonvensjonen art. 77 lyder slik:

”1. The coastal state exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources

...

4. The natural resources referred to in this Part consist of the mineral and other non-living resources of the sea-bed and subsoil together with living organisms belonging to sedentary species, that is to say, organisms which, at the harvestable stage, either are immobile on or under the sea-bed or are unable to move in constant physical contact with the sea-bed or the subsoil.”

⁴⁰ Visse begrensninger og krav knyttet til retten til å legge rørledninger følger av art. 112-115 og art. 79 (Art 79 gjelder for kontinentalsokkelen, men den må også gjelde for den økonomiske sonen, siden den økonomiske sonen består av kontinentalsokkelen), se Churchill, Lowe, 1999, s. 174.

I likhet med hva som gjelder etter reglene for den eksklusive økonomiske sonen, har kyststaten suveren rett til å utforske og utnytte ”natural resources” på kontinentalsokkelen. Kyststaten vil dermed ha suveren rett til å injisere CO₂ til trykkstøtteformål, og muligens også CO₂ som stammer fra petroleumsvirksomhet. Spørsmålet blir om kyststaten også har suveren rett til å deponere CO₂ i andre tilfeller. Igjen blir problemstillingen om akviferer og reservoarer er ”natural resources”, og jeg viser til drøftelse av begrepet i relasjon til art. 56, hvor jeg konkluderte med at akviferer og reservoarer antagelig ikke er omfattet av begrepet. Dette tolkingsresultatet støttes av presiseringen av ”natural resources” i art. 77 punkt. 4, jf. uttrykket ”mineral and other non-living resources”, som indikerer at bestemmelsen sikter til verdier som kan hentes opp fra kontinentalsokkelen.⁴¹

Etter min oppfatning gir art. 77 ikke kyststatene en eksklusiv rett til å ta i bruk akviferer og reservoarer til deponeringsformål foruten de tilfellene som er beskrevet ovenfor. Spørsmålet som reiser seg er hvilke regler man da skal anvende – prinsippet om havets frihet, tolke art. 77 analogisk, eller er reglene om havbunnsregimet som får anvendelse?

Reglene om havbunnsregimet kommer til anvendelse på havbunnen og undergrunnen i de områdene som faller utenfor nasjonal jurisdiksjon, se art 134 sammenholdt med art 1. Statenes kontinentalsokler må anes for å ligge innenfor nasjonal jurisdiksjon, og er derfor ikke omfattet av havbunnsregimets regler.⁴² Det geografiske virkeområdet til havbunnsregimeregelverket og kontinentalsokkelregelverkets er dermed avgrenset mot hverandre, og det kan derfor ikke være aktuelt å utfylle reglene om kontinentalsokkelen med regler og prinsipper fra havbunnsregimeregelverket.

⁴¹ Presiseringen i punkt 4 synes utelukkende å være relevant i forhold til ”natural resources” begrepet i art. 77, jf. uttrykket ”referred to in this part”. Av den grunn ble presiseringen ikke trukket inn ved tolkingen av art. 56.

⁴² Churchill, Lowe, 1999, s. 229, Fleischer, 2000, s. 145

Er det reglene om havets frihet som bør gjelde for utnyttelsen av akviferer og reservoarer? Art. 78 sier at ”The rights of the coastal State over the continentals shelf do not affect the legal status of the superjacent waters or of the air space above those waters.” Hvis man sammenholder denne bestemmelsen med art. 86, som angir virkeområdet til reglene om det frie hav, så ser man at havets frihet skal gjelde for området *over* kontinentalsokkelen, med mindre dette er inkludert i den eksklusive økonomiske sonen. Hvilke rettigheter som er omfattet av havets frihet er angitt i en ikke uttømmende liste art. 87. Ett fellestrekk for alle disse rettighetene er at de knytter seg til aktiviteter som foregår *over* kontinentalsokkelen. Det er dermed ingenting i havrettskonvensjonens regler som tyder på at retten til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål skal anses som en del av havets frihet.

Den historiske bakgrunnen for kontinentalsokkelregelverket var et ønske om å sikre kyststaten en eksklusiv rett til å utnytte kontinentalsokkelen økonomisk,⁴³ og den ordlyden som ble valgt for å sikre dette, gjenspeiler de formene for økonomiske utnyttelse av kontinentalsokkelen som var aktuelle da konvensjonen ble utformet. Når det i dag er aktuelt å utnytte kontinentalsokkelen økonomisk på andre måter enn det som ordlyden uttrykkelig gir adgang til, bør det legges vekt på regelverkets historiske bakgrunn. Dette er et moment for at art. 77 bør anvendes analogisk i forhold til retten til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål.

Kyststaten har eksklusiv rett til å tillate og regulere boring for alle formål på kontinentalsokkelen, se art 81. Deponering av CO2 i akviferer vil forutsette at det borres hull ned til akviferene. Kyststaten vil dermed kontrollere et virkemiddel som i de fleste

⁴³ Fleischer, 2000, s. 118, Churchill, Lowe, 1999, s. 143 flg.

tilfeller vil være en nødvendig forutsetning for deponering av CO₂ i akviferer.⁴⁴ Siden kyststaten har en eksklusiv rett til å bore, vil det være naturlig at den også har en eksklusiv rett til å utnytte akviferene som boringen gir adgang til.

Kyststaten har eksklusiv rett til å anlegge, tillate og regulere installasjoner og innretninger på kontinentalsokkelen, se art 80 som henviser til art. 60.⁴⁵ Den samme argumentasjon som ble anført ovenfor i forhold til boring, gjør seg også gjeldende her – det vil gjerne være nødvendig å anlegge installasjoner og innretninger for å deponere CO₂. Når kyststatene er tilkjent visse eksklusive rettigheter i forhold til installasjoner og innretninger, så vil det være logisk at kyststatene også har eksklusiv rett til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål.

Deponering av CO₂ i undergrunnen er en form for utnyttelse av kontinentalsokkelen som har mange likhetstrekk med de rettighetene som kyststatene er tilkjent etter § 77; til en viss grad er det også overlapp, ettersom visse typetilfeller av CO₂ deponering må anses som utnyttelse av ”natural resources”. Hvis man ser dette i lys av at kyststatene har eksklusive rettigheter i forhold til boring, installasjoner og innretninger, samt at det frie havs rettigheter er rettet mot aktiviteter *over* havbunnen, så trekker dette i retning av at art. 77 kan anvendes analogisk på de typetilfellene av CO₂ deponering som ikke direkte omfattes av bestemmelsen. Kyststatene vil dermed ha en eksklusiv rett til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål, også når disse ligger på den del av kontinentalsokkelen som ligger utenfor den økonomiske sonen. Dette er imidlertid en usikker konklusjon.

⁴⁴ Dersom en akvifer strekker seg ut over en kyststats kontinentalsokkel, kan en selvfølgelig tenke seg at boringen kan skje utenfor kyststatens kontinentalsokkel, og dermed vil utnyttelsen av akviferen kunne skje uten at det borres på kyststatens kontinentalsokkel.

⁴⁵ Art. 80 bruker uttrykket ”mutatis mutandis”, og det betyr ”with the necessary changes in points of detail”. (*The Dictionary of English Law*)

Dersom en legger til grunn at retten til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål ikke er en eksklusiv rett for kyststaten, må dette anses som en rettighet som omfattes av havets frihet, jf. art. 87. I prinsippet vil da alle stater ha rett til å benytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål, men i praksis vil friheten være begrenset, siden kyststatene kontrollerer retten til å anlegge installasjoner/innretninger og til å borre på kontinentalsoklene.

Kyststaten har en plikt til å betale for utnyttelsen av ikke-levende ressurser som skjer på kontinentalsokkelen mer enn 200 sjømil fra grunnlinjene, jf. art. 82. Slik betaling skal skje til havbunnsmyndighetene, som under hensyn til rimelighet fordeler innbetalingen videre til konvensjonsstatene (I hovedsak til utviklingsland).⁴⁶ Ettersom jeg ovenfor har lagt til grunn at akviferer og reservoarer ikke er ”natural resources”, vil de heller ikke kunne betraktes som ikke-levende ressurser i § 82 sin forstand. Men en logisk konsekvens av at jeg har lagt til grunn at § 77 kan anvendes analogisk på utnyttelse av reservoarer og akviferer, og at utnyttelsen av disse dermed er eksklusivt forbeholdt kyststaten, vil være at § 82 gies en tilsvarende utvidet anvendelse. En analogisk anvendelse av § 82 kan dermed tilsi at kyststatene må betale for å utnytte akviferer og reservoarer til deponering av CO₂, dersom disse ligger mer enn 200 sjømil fra grunnlinjene. Konklusjonen er usikker. Dersom det skulle bli aktuelt å deponere CO₂ på kontinentalsokkelen mer enn 200 sjømil fra grunnlinjene, kan det være hensiktsmessig å avklare betalingsspørsmålet med havbunnsmyndighetene.

2.2 Retten til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål etter interne norske regler

⁴⁶ Ruud, Ulfstein, 2002, s. 140

2.2.1 Generelt

Selv om jeg ovenfor har konkludert med at staten Norge har en eksklusiv rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål i den økonomiske sonen, og at dette muligens også gjelder på kontinentalsokkelen, så er ikke det ensbetydende med denne retten tilligger den norske stat. Spørsmålet om hvem, om noen, som på det nasjonale plan har rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål, må besvares ut fra interne norske regler. I det følgende vil jeg undersøke om det fins lovebestemmelser eller andre rettsgrunnlag som kan besvare spørsmålet.

2.2.2 Er det noen lover som sier noe om retten til å utnytte akviferer og reservoarer til deponering?

Lov om undersjøiske naturforekomster (kontinentalsokkeloven)⁴⁷ § 2 sier at retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten. De naturforekomster det siktes til må være andre naturforekomster enn petroleumsforekomster, jf. lovens virkeområde i § 1. Spørsmålet blir om akviferer og reservoarer kan regnes som ”undersjøiske naturforekomster”. Uttrykket naturforekomst henleder tanken mot en naturressurs som kan hentes ut og utnyttes. Reservoarer og akviferer kjennetegnes nettopp ved at de ikke er bevegelige, de må utnyttes der de er. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier derfor at verken en akvifer eller et reservoar er en undersjøisk naturforekomst. Det fremgår av forarbeidene at det var forekomster av typen olje og naturgass som uttrykket ”undersjøisk naturforekomst” tar sikte på.⁴⁸

Da loven ble gitt, var virkeområdet ikke begrenset til andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum. Siktemålet med loven var å klargjøre at staten hadde den eksklusive retten til alle undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, i

⁴⁷ 12. juni 1963 nr. 12

⁴⁸ Inst. O. nr. 159 1962-63 Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om lov om utnyttelse og utforskning av undersjøiske naturforekomster, s. 2.

tråd med hva man antok var folkerettslig sedvanerett på det tidspunktet.⁴⁹ En kan dermed si at lovens formål var å sikre staten de rettigheter som Norge var tilkjent gjennom folkeretten. Hvis min konklusjon ovenfor om at kyststaten har en eksklusiv rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål er korrekt, vil formålet bak kontinentalsokkelloven tale for at statens rettigheter etter § 2 skal gjenspeile Norges rettigheter etter kontinentalsokkelregelverket. Dette kan tilsi en utvidende tolking av bestemmelsen. Det kan også pekes på at det vil være en lite tilfredsstillende situasjon dersom staten ikke skulle ha retten til å utnytte undergrunnen på kontinentalsokkelen til deponeringsformål. Alternativet ville vel da være slike rettigheter skulle kunne okkuperes, men det vil kunne skape konflikter dersom flere selskaper for eksempel ønsker å deponere CO₂ i den samme akvifer.

Etter mitt syn taler imidlertid ordlyden sterkt imot at akviferer og reservoarer kan regnes som undersjøiske naturforekomster, og konklusjonen må bli deretter. Det må derfor legges til grunn at kontinentalsokkelloven neppe gir staten en eksklusiv rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål. Dette er en usikker konklusjon.

Petroleumsloven⁵⁰ § 1-1 lyder slik: ”Den norske stat har eksklusiv rett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning”. ”Petroleumsforekomst” er definert i art. 1-6 b), og hovedelementet i definisjonen er at en petroleumsforekomst er ”...en ansamling av petroleum i en geologisk enhet...”. Det er naturlig å forstå definisjonen slik at staten har eiendomsretten til innholdet i den geologiske enheten, men at bestemmelsen ikke gir staten eiendomsrett til den geologiske enheten i seg selv. Bestemmelsen gir dermed neppe grunnlag for å si at staten har eiendomsretten til petroleumsreservoarer.

⁴⁹ Ot. prp. nr. 75 (1962-63) s. 2

⁵⁰ Lov av 29. november nr. 72 1996

Det kan spørres om statens eksklusive rett til ressursforvaltning omfatter forvaltningen av akviferer og reservoarer; problemstillingen blir med andre ord om akviferer og reservoarer er en "ressurs". Uttrykket ressurs favner meget vidt, og må tolkes innskrenkende i lys av konteksten. Bestemmelsen må antagelig forstås slik at den gir staten en eksklusiv rett til å forvalte de ressurser som reguleres av loven. Denne tolkingen støttes av forarbeidene, hvor det i kommentaren til bestemmelsen sies at staten har: "...eksklusiv rett til ressursforvaltning av petroleumsressursene."⁵¹ Bestemmelsen gir i utgangspunktet ikke staten en eksklusiv rett til å forvalte akviferer og reservoarer.

Visse typetilfeller av CO₂ deponering vil imidlertid være omfattet av petroleumsloven. Petroleumsloven kommer til anvendelse på "petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster", jf. § 1-4. "Petroleumsvirksomhet" er definert som "all virksomhet knyttet til undersjøiske naturforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse, og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip", se petrl. § 1-6 c). CO₂ deponering hvor CO₂ brukes som trykkstøtte vil dermed bli regnet som petroleumsvirksomhet. Deponering av CO₂ som stammer fra petroleumsvirksomhet faller vel også inn under lovens virkeområde, fordi slik deponering har en så nær sammenheng med utvinning av petroleum at det må regnes som en "virksomhet som er knyttet til undersjøiske naturforekomster". Det kan tenkes at visse andre typetilfeller av CO₂ deponeringsvirksomhet også omfattes av petroleumsloven, for eksempel dersom infrastrukturen som brukes for å deponere CO₂, opprinnelig var laget for petroleumsvirksomhet.⁵² I forhold til de typetilfeller som omfattes av petroleumsloven, vil CO₂ deponeringen inngå som et ledd i statens forvaltning av petroleumsressursene, og det er da naturlig å anse akvifere og reservoarer som en del av de ressurser staten har

⁵¹ Ot. prp. nr. 43 (1995-96) Om lov om petroleumsvirksomhet, s. 186

⁵² For den nærmere drøftelser av hvilke typetilfeller som omfattes av petroleumsloven, viser jeg til Lise Siverts studentavhandling, som vil bli levert til sensur i løpet av høsten 2003.

eksklusiv rett til å forvalte i medhold av petrl. § 1. Man kan dermed si at staten har den eksklusive retten til å utnytte akviferer og reservoarer for de CO₂ deponerings tilfellene som omfattes av petroleumsloven.

Petroleumsloven avklarer imidlertid ikke spørsmålet om hvem som har retten til å utnytte akviferer og reservoarer for de typetilfeller som ikke omfattes av petroleumsloven.

Lov om Norges økonomiske sone⁵³ har ingen bestemmelser om statens rettigheter til selve kontinentalsokkelen, og det er tydeligvis forutsatt at dette skal være regulert i petroleumsloven⁵⁴ og kontinentalsokkelloven, se øksonl. § 2.

Verken petroleumsloven, kontinentalsokkelloven eller den økonomiske soneloven gir således noe sikkert svar på hva som gjelder i forhold til retten til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål når CO₂ deponeringsvirksomheten ikke faller inn under petroleumsloven. Kan staten ha et annet grunnlag enn lov for slike rettigheter?

2.2.3 Andre rettsgrunnlag

Spørsmålet i det følgende er om det fins andre rettsgrunnlag som kan gi veiledning i forhold til spørsmålet om hvem som har rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål.

En kan for det første spørre om det faktisk at kontinentalsokkelloven ble gitt i 1963 må forstås slik at staten før denne loven ikke hadde noe rettsgrunnlag for retten til

⁵³ 17. desember 1976 nr. 91

⁵⁴ Som er kuriositet kan det nevnes at lovgiver tydeligvis har glemt å tilpasse økonomisk soneloven til den nye petroleumsloven, se øksonl. § 2 som viser til den gamle petroleumsloven fra 1985.

undersjøiske naturforekomster. I så fall kan dette være et argument for at staten heller ikke har noen rett til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål uten at dette er fastslått i lov.

I forarbeidene til kontinentalsokkelloven ble det uttalt følgende om rettigheter til kontinentalsokkelen etter intern norsk rett: ”Også etter intern norsk rett må det sannsynligvis kunne antas at undersøkelse og utnyttning av naturforekomster er avhengig av samtykke fra norske myndigheter”.⁵⁵ Det sies ikke noe om det rettslige grunnlaget for denne antagelsen. Det fremgår videre av forarbeidene at et av formålene med loven var å fjerne den tvil som var knyttet til spørsmålet om statens rettigheter på kontinentalsokkelen. Det faktum at loven ble gitt, er således ikke noe argument for at staten ikke hadde et rettslig grunnlag for å kontrollere utnyttelsen av de undersjøiske naturforekomstene også før loven ble vedtatt.

I boken *Petroleumsrett* gjør Carl A. Fleischer kort rede for de argumenter som var oppe i forbindelse med debatten om statens rettigheter på kontinentalsokkelen før 1963.⁵⁶ Det hadde blant annet blitt anført at staten hadde eiendomsrett til kontinentalsokkelen i kraft av prinsippet om at staten har eiendomsrett til grunn som ikke er i privat eie, men denne innfallsvinkelen var vanskelig å harmonere med prinsippet om at sjøbunnen utenfor marbakken hadde vært ansett som fri, og dermed åpen for okkupasjon. Jeg velger å la være å forfølge denne debatten nærmere, og nøyer meg i stedet med å fastslå følgende: Omfanget av statens rettigheter til kontinentalsokkelen før kontinentalsokkelloven ble vedtatt i 1963 var usikkert, og det var nettopp for å imøtekomme den usikkerheten at loven ble utarbeidet.⁵⁷ Fordi det i dag er aktuelt å ta i bruk kontinentalsokkelen på nye måter, står vi over situasjoner som ikke er klart regulert i verken petroleumsloven eller kontinentalsokkelloven. I stedet for å bygge statens eventuelle rettigheter på uklare

⁵⁵ Ot. prp. nr. 75 (1962-63) s. 2

⁵⁶ Fleischer, 1983, s. 28 flg.

⁵⁷ Fleischer, 1983, s. 29 flg.

hjemler i petroleumsloven/ kontinentalsokkelloven, eller på usikre rettslige teorier (som har ligget i dvale siden 1963), virker det mer fornuftig å gjøre endringer i lovverket. På den måten kan en få ryddet til side enhver tvil, og få fastslått at staten har eksklusive rettigheter til å utnytte akviferer og reservoarer til deponeringsformål.

DEL II: Nasjonale regler for å beskytte miljøet mot forurensning

3 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg behandle nasjonale regler om beskyttelse av miljøet mot forurensning. Fokus vil være rettet mot forurensningsloven og relevante forskrifter gitt i medhold av denne. Dumpingforskriften⁵⁸ vil imidlertid bli behandlet i oppgavens del III, siden denne har en nær sammenheng med det internasjonale dumpingregelverket.

Plan og bygningsloven (plbl.)⁵⁹ gir regler om arealutnyttelse og -planlegging, og er dermed et viktig redskap i myndighetenes arbeid for å beskytte miljøet. Loven kommer imidlertid bare til anvendelse på fastlandet og i sjøområdene ut til grunnlinjene, jf. plbl. § 1. Loven vil dermed være relevant for CO₂ kilder på land og den delen av rørledninger for CO₂ transport som ligger innenfor grunnlinjene. (Det er bare rørledninger for transport av petroleum som er unntatt lovens virkeområde i sjøområde innenfor grunnlinjene, se § 1 tredje punktum) Den vil ikke få anvendelse på

⁵⁸ FOR 1997-12-04 nr. 1442 Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag

⁵⁹ Lov av 14. juni nr. 77 1985

kontinentalsokkelen, herunder de innretningene og rørledningene som anlegges på kontinentalsokkelen for å deponere CO₂. Ettersom de prinsipielle spørsmål i forhold til CO₂ deponering knytter seg til de aktiviteter som foregår på kontinentalsokkelen, vil jeg ikke gå nærmere inn på plan- og bygningsloven.

I den videre framstilling vil jeg først se på forurensningslovens saklige og geografiske virkeområde. Problemstillingen er om CO₂ deponering er omfattet av forurensningsloven. I punkt 2.4 vil jeg se på rettslige spørsmål knyttet til at det kan gies tillatelse til å forurense. I de to påfølgende hovedavsnittene behandles reglene om kostnadsansvar for forurenseren, dvs. reglene om tiltaksplikt og erstatningsplikt

3.1 Forurensningslovens saklige virkeområde

Forurensningsloven gjelder forurensninger og avfall i det ytre miljø, jf. forurl. § 6.⁶⁰ Begrepet ”forurensning” er definert i § 6, mens ”avfall” er definert i § 27. Det framgår uttrykkelig av avfallsdefinisjonen at avgasser ikke omfattes, og CO₂ vil dermed ikke bli regnet som avfall. Lovens kapittel 5, som omhandler avfall, er dermed ikke relevant i forhold til CO₂ deponering.

Et sentralt spørsmål blir om CO₂ deponering må regnes som forurensning. Jeg vil først se på det rettslige innholdet i forurensningsbegrepet, før jeg ser på hvilken faktisk forurensningsfare CO₂ deponering medfører, og på denne bakgrunn konkluderer.

⁶⁰ Hvis ikke annet framgår av sammenhengen, vil de bestemmelser det refereres til være hentet fra forurensningsloven.

3.1.1 Forurensningsbegrepet

3.1.1.1 Generelt

Forurensningsloven § 6 gir følgende legaldefinisjon av forurensning:

“Med forurensning forstås i denne lov:

- 1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,
- 2) støy og rystelser,
- 3) lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,
- 4) påvirkning av temperaturen

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.”

Forurensningsdefinisjonen består av to hovedelementer. For det første må det foreligge en miljøpåvirkning som faller inn under punktene 1 til 4. For det annet må miljøpåvirkningen ha som resultat at den er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Ved CO₂ deponering vil CO₂ bli injisert i reservoarer eller akviferer. CO₂ vil enten opptre som væske eller som gass når den injiseres. Det vil dermed skje en tilførsel av gass eller væske i henhold til definisjonens punkt 1. Et spørsmål som reiser seg, er om undergrunnen under havet er omfattet av uttrykket ”i grunnen”. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at undergrunnen under havet er omfattet, og lovens formål om å verne miljøet mot forurensning sikres best med en tolkning som gir loven

anvendelse også på tilførsler som skjer til undergrunnen under havet.⁶¹ Det må derfor legges til grunn at injisering av CO₂ i undergrunnen er en miljøpåvirkning som omfattes av definisjonens punkt 1.

Det springende punkt blir om deponering av CO₂ er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Det fins ikke liv i reservoarer og akviferer, og en tilførsel av CO₂ vil dermed ikke føre til noen direkte skade eller ulempe. En skade eller ulempe kan først inntre dersom CO₂ lekker ut av akviferen eller reservoaret.

I forhold til skade/ulempe kriteriet kan det spørres om hva som kan være en relevant skade eller ulempe, og hvor alvorlig konsekvensen av en miljøpåvirkning må være for å kunne kvalifiseres som en skade eller ulempe. I forarbeidene fremgår det at skade eller ulempe kriteriet skal favne vidt: ”Alle skader og ulemper må taes i betraktning, hva enten de rammer mennesker, dyr eller naturen ellers...”⁶² Når det gjelder hvilken grad av virkning som skal til for at noe er til skade eller ulempe, er det i forarbeidene uttalt: ”Skaden eller ulempen kan imidlertid ikke komme i betraktning hvis den er helt betydningsløs”.⁶³ Denne uttalelsen indikerer at terskelen for hva som kan kvalifiseres som skade eller ulempe er lav.⁶⁴

I en kjennelse i Rt. 1998 s. 2011 berøres spørsmålet om hva som er den nedre grense for skade/ulempe kriteriet. Saken dreide seg om utslipp av ca. 70 kubikkmeter fenholdig lut

⁶¹ Jeg kan ikke se at spørsmålet er drøftet verken i forarbeidene eller i Bugge, 1999, Tyrén, 1997, eller Karnov Rettsdata.

⁶²s. 112, Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver. En utredning fra Miljøverndepartementet. Offentliggjort mai 1997. (Heretter referert til som ”lovutredningen”)

⁶³ Lovutredningen s. 112

⁶⁴ Tilsvarende Bugge, 1999, s. 229

som inneholdt 5 – 10 tonn olje ved Statoils oljeraffineri på Mongstad. Høyesterett uttalte følgende om utslippet: ”Et slikt utslipp har generelt et stort potensial for skade på naturen, og i dette konkrete tilfelle ble grunnvann tilført lut med klar fare for ødeleggelse av den etablerte mikroflora i området.” Avgjørelsen kan leses som om ødeleggelse av mikroflora var tilstrekkelig for å konstatere at skade/ulempe kriteriet var oppfylt, og således om en illustrasjon på at terskelen er meget lav.⁶⁵ Etter mitt syn gir ikke avgjørelsen grunnlag for en slik slutning. Høyesterett synes nemlig også å ha lagt vekt på at utslippet var av en slik karakter at det på generelt grunnlag kunne påføre naturen stor skade, og at det således var den generelle og konkrete fare for skade sett i sammenheng som medførte at skade/ulempe kriteriet var oppfylt. Kjennelsens resultat gir ikke grunnlag for å si annet enn at dersom utslippet generelt sett har stort skadepotensial, så vil terskelen for hva som er en skade/ulempe være overtrådt selv om det konkrete skadepotensial er lite.

I forbindelse med den generelle tolkingen av § 6 påpekte imidlertid Høyesterett at forarbeidene forutsetter at den nedre grense for hva som er forurensning ligger lavt, og ut fra sammenhengen kan det virke som Høyesterett legger dette synet til grunn.

Det samlede rettskildebildet taler således for at terskelen for hva som er en skade/ulempe etter § 6 ligger lavt.⁶⁶

3.1.1.2 ”Kan være” i § 6

Forurensningsdefinisjonene i § 6 stiller ikke krav om at skaden eller ulempen skal ha skjedd; det er tilstrekkelig at det foreligger en fare for at en skade eller ulempe kan skje, jf. uttrykket ”er eller kan være”. Dette medfører at forurensningsdefinisjonen får et bredt

⁶⁵ Bugge, 1999, fotnote nr. 722 s. 229

⁶⁶ Tilsvarende Bugge, 1999, s. 229

anvendelsesområde. Definisjonen rekker videre enn hva begrepet forurensning omfatter i dagligtale, hvor begrepet stort sett er forbeholdt de situasjonene hvor en skade har skjedd eller er umiddelbart forestående.

”Kan være” kriteriet kan sies å ha fire viktige implikasjoner for forurensningsbegrepet.

For det første innebærer kriteriet at det også foreligger forurensning dersom det er en *mulighet* for at et utslipp vil føre til skade eller ulempe, med andre ord de tilfeller hvor det er usikkerhet knyttet til hvilke følger en tilførsel vil få.⁶⁷ Bestemmelsen kan således sees som et utslag av føre var prinsippet. Usikkerheten kan være knyttet direkte til hvilke skadevirkninger et stoff kan ha, for eksempel om et stoff er helseskadelig. Men usikkerheten kan også være knyttet til mer indirekte følger av et utslipp, slik som til hvordan miljøet vil reagere på utslipp av et bestemt stoff. Sannsynlighet for at skade eller ulempe skal inntreffe, må være av en viss styrke. Det er ikke tilstrekkelig med en ren teoretisk sannsynlighet. I forarbeidene er det gitt uttrykk for at dersom det er ”en ikke helt fjerntliggende mulighet” for at et utslipp medfører skade eller ulempe, vil det foreligge forurensning.⁶⁸ Terskelen for hvilken sannsynlighet som kreves, ligger dermed lavt. I grensetilfeller kan det legges vekt på hvor omfattende eventuelle skader og ulemper kan bli.⁶⁹

En annen implikasjon av kriteriet ”kan være” er at forurensningsbegrepet også omfatter de tilfellene hvor det ikke er fare for skade eller ulempe ved den daglige driften, men hvor det er *risiko for uhell* som kan få skadelige følger. Det kreves at faren for uhell er

⁶⁷ Lovutredningen, s. 112, 113, Bugge (1999) s. 223, Backer, 1999, s. 208

⁶⁸ Lovutredningen s. 112

⁶⁹ Lovutredningen s. 112

av en viss styrke, men kravet til faregrad vil variere av avhengig av hvilke følger utslippet kan få.⁷⁰

En tredje implikasjon av ”kan være” er at dersom en enkelt tilførsel i seg selv ikke er stor nok til å gi skade eller ulempe, så vil tilførselen likevel bli regnet som forurensning dersom summen av flere typer tilførsler vil føre til en skade eller ulempe. Et eksempel på slike samvirkende årsaker er utslipp av CO₂ – den enkelte kildes utslipp er forsvinnende liten i en global sammenheng, men summen av alle utslipp kan gi alvorlige konsekvenser for verdens klima.⁷¹

Den fjerde implikasjon av uttrykket ”kan være” må formuleres som en problemstilling:

Innebærer ”kan være” kriteriet at faren for forurensning skal vurderes konkret i forhold til den aktuelle resipient, eller skal vurderingen baseres på den generelle fare en type utslipp medfører, uavhengig av resipient? Hvis man legger til grunn at faren for forurensning må vurderes konkret, vil det for eksempel medføre at forurensningsmyndighetene må undersøke hvert enkelt reservoar med tanke på lekkasjer for å avgjøre om deponering av CO₂ er forurensning. Hvis det derimot er tilstrekkelig å vurdere den generelle faren for skade, vil det være tilstrekkelig at forurensningsmyndighetene vurderer faren for skade ved undersjøisk CO₂ deponering på generelt grunnlag, uten at lekkasjefaren ved de enkelte reservoarer eller akviferer må undersøkes.

⁷⁰ Lovutredningen s. 113

⁷¹ Bugge mener samvirketilfellene omfattes av uttrykket ”kan være” i første ledd, mens Backer tilsynelatende legger til grunn at samvirkende årsaker faller inn under § 6 annet ledd, se Bugge (1999) s. 232 og Backer (1999) s. 208. Hvorvidt samvirketilfellene behandles etter § 6 første eller annet ledd betyr neppe noe i praksis.

Verken ordlyd eller forarbeider gir noen avklaring på om det skal foretas en generell eller konkret farevurdering. Om dette spørsmålet legger *Bugge* til grunn at: ”Det må i alminnelighet være de generelle egenskaper ved vedkommende faste stoff, væske eller gass m.v. og virkningen av den aktuelle type tilførsel som er avgjørende for om det dreier seg om forurensning etter lovens definisjon. Det er altså ikke spørsmål om det i det enkelte konkrete tilfellet – den aktuelle resipient – faktisk er fare for at det skal oppstå skade eller ulempe.”⁷² *Bugge* begrunner dette synspunktet med hensyn til lovens system, som nødvendiggjør en slik tolking for at loven skal være praktisk anvendbar i forhold til forurensningsproblemer som skriver seg fra et stort antall hver for seg ubetydelige og ”diffuse” kilder. ”Myndighetene skal ikke til stadighet først måtte avgjøre, gjennom en helt konkret vurdering av aktuelle forhold, om det i det hele tatt kan oppstå skade eller ulempe, og dermed om det foreligger forurensning etter loven.”⁷³

Også *Backer* legger til grunn at bedømmelsen av farevurderingen ”må kunne foretas uten å se hen til de konkrete resipientforhold der utslippet finner sted”.⁷⁴ Han begrunner imidlertid ikke tolkingsresultatet.

I Rt. 1998 s. 2011 kan det virke som Høyesterett la vekt på både på utslippets generelle og konkrete skadeevne. At Høyesterett la vekt på både den konkrete og den generelle skadeevnen, kan tilsynelatende stå i strid med *Backer* og *Bugges* synspunkt om at det er tilstrekkelig å se på den generelle faren for skade/ulempe. Det er imidlertid neppe grunn til å oppfatte avgjørelsen slik. For selv om Høyesterett la vekt på både den konkrete og generelle fare for skade/ulempe i denne saken, så innebærer ikke det nødvendigvis noe mer enn at fare for skade i det konkrete tilfellet er et moment som det *kan* legges vekt på. Kjennelsen gir således ikke uttrykk for at forurensningsbegrepet forutsetter at det må foreligge en fare for skade i det konkrete tilfelle.

⁷² *Bugge*, 1999, s. 231

⁷³ *Bugge*, 1999, s. 231

⁷⁴ *Backer*, 1999, s. 208

På bakgrunn av de reelle hensyn som *Bugge* anfører, må det legges til grunn at det er den generelle fare for skade eller ulempe ved et utslipp som er utslagsgivende for om skade/ulempe vilkåret er oppfylt.

3.1.2 Hvilken risiko medfører CO₂ deponering for at det skal oppstå forurensning?

3.1.2.1 Innledning

Virksomheten med å deponere CO₂ kan inndeles i tre forskjellige faser som medfører forskjellige risikoer for forurensning. Den første fasen innebærer transport av CO₂ ut til deponeringsanlegget, den andre fasen er knyttet til prosessen med å injisere CO₂ ned i en akvifer eller et reservoar, mens den tredje fasen er selve lagringen av CO₂ i reservoaret/akviferen. Det er særlig den tredje fasen som er den prinsipielle og den viktige ut fra et forurensningsperspektiv. Jeg vil først se på risikoer knyttet til transportfasen, og deretter på risikoer knyttet til injiseringen og lagringen.

3.1.2.2 Forurensning knyttet til transport av CO₂

Transport av CO₂ til et deponeringsanlegg fra eksterne kilder vil skje via rørledninger eller ved hjelp av transportskip som henter CO₂ fra landbaserte kilder. Under normale omstendigheter skal slik transport av CO₂ kunne skje uten utslipp av CO₂.⁷⁵ Men det vil naturlig nok være en risiko for ulykker som kan føre til utslipp; rørledninger kan gå i stykker og skip gå på grunn.

⁷⁵ Personlig meddelelse fra Carl W. Hustad, CO₂ Norway

Forurensningsloven kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse på forurensning fra det enkelte transportmiddel, og det vil derfor ikke være nødvendig å innhente tillatelse til å transportere CO₂ på skip, se forurl. § 5 annet jf. tredje ledd. Risikoen for at det skal inntre forurensningsulykker ved transport av CO₂ i rørledninger, er såpass liten at transporten neppe kan regnes som forurensning,⁷⁶ men jeg har for dårlige faktiske forutsetninger til å kunne trekke en sikker konklusjon.

3.1.2.3 Faren for forurensning ved injisering og lagring av CO₂ i akviferer og reservoarer

Når CO₂ injiseres ned i undergrunnen, så kan det tenkes to forhold som kan medføre en skade eller ulempe for miljøet. For det første kan selve handlingen med å injisere CO₂ i undergrunnen medføre en risiko for utslipp av CO₂, men denne risikoen er visstnok liten,⁷⁷ og neppe alene tilstrekkelig til å kvalifisere injiseringen som forurensning. For det andre kan injiseringen av CO₂ ha konsekvenser som fører til skade eller ulempe for miljøet. CO₂ medfører ingen skade eller ulempe for miljøet så lenge den forblir i reservoaret/akviferen hvor den er lagret; problemet oppstår dersom gassen lekker ut. Et første spørsmål blir dermed hva som er risikoen for at CO₂ vil lekke ut, mens et neste spørsmål blir hvilke konsekvenser lekkasjer av CO₂ vil ha for miljøet.

Reservoarer har holdt på olje og gass i millioner av år og har dermed demonstrert sin forseglingssevne. Men forseglingene kan ha bli skadet som følge av petroleumsutvinningen, og det kan være usikkert i hvilken grad en klarer å forsegle åpningen til reservoaret på en tilfredsstillende måte. Akviferer har ikke på samme måte som reservoarer vært oppholdssted for petroleum, og det vil av den grunn være knyttet

⁷⁶ Jf. punkt 3.1.1.2, hvor det er redegjort for at faren for ulykke skal være av en viss styrke for at muligheten for uhell skal være nok til å kvalifisere en handling som forurensning.

⁷⁷ Personlig meddelelse fra Carl W. Hustad, CO₂ Norway.

mer usikkerhet til deres evner til å holde på CO₂. Det kan ikke utelukkes at det vil oppstå lekkasjer.⁷⁸ Risikoen for lekkasjer vil variere fra akvifer til akvifer og fra reservoar til reservoar. Estimer over lekkasjerater varierer fra 0,1 % til 1 % per år.⁷⁹

Lekkasjer av CO₂ kan føre til lokal forsurening av havet, og marint liv er generelt sett lite tolerant til endringer i pH balansen.⁸⁰ Det er derfor fare for at lekkasjer av CO₂ kan føre til skader på det marine liv nær lekkasjestedet. Det er knyttet mye usikkerhet til hvilke følger utslipp av CO₂ til havet vil ha, og det er ansett som et viktig område for videre forskning.⁸¹

Lekkasjer av CO₂ vil også kunne ha globale konsekvenser, for det foregår en kontinuerlig utskiftning av CO₂ mellom hav og atmosfære. På sikt vil dermed deler av den CO₂ som lekker ut, ende opp i atmosfæren, hvor den vil bidra til drivhuseffekten. Utskiftningen av CO₂ mellom hav og atmosfære tar lang tid, og modeller viser at det kan ta mellom 100 og 1000 år før CO₂ som slippes ut i havet, ender opp i atmosfæren.⁸² Hvor lang tid utskiftningen tar, varierer avhengig av hvor dypt det er der CO₂-gassen lekker ut, strømforhold og en rekke andre faktorer.

⁷⁸ Det som ovenfor er skrevet om risikoen for lekkasjer, bygger på personlig meddelelse fra Torleif Holt ved Sintef Petroleumsforskning og på rapporten *Putting carbon back into the ground* av IEA Greenhouse Gas R&D Programme fra februar 2001

⁷⁹ Se referanser til litteratur i Ciceros del av rapporten om storskala CO₂ deponering. Ciceros delrapport er foreløpig ikke offentliggjort, men det refereres til den etter avtale med Asbjørn Torvanger.

⁸⁰ *Ocean Storage of CO₂* s. 15

⁸¹ *Ocean Storage of CO₂* s. 21

⁸² *Ocean Storage of CO₂* s.7

Det er således lite man kan si med sikkerhet i forhold til miljøkonsekvenser som følge av CO₂ deponering, for det er usikkerhet knyttet til risikoen for lekkasjer og omfanget av eventuelle lekkasjer, til hvilke konsekvenser dette vil ha for det lokale havmiljøet, og til hvilke konsekvenser det vil ha for klimaet på lenger sikt. Det kan således ikke sies med sikkerhet at deponering av CO₂ vil være til skade eller ulempe for miljøet, men det kan heller ikke utelukkes. Deponering av CO₂ har imidlertid potensialet til å få et meget stort omfang, og selv ved lave lekkasjerater kan den totale mengde CO₂ som lekker ut, bli svært høy. Det må derfor legges til grunn at CO₂ deponering medfører en fare for skade eller ulempe, og at denne faren er av en slik styrke at det å injisere CO₂ i undergrunnen må regnes som forurensing etter forurensningsloven.

3.2 Forurensningslovens geografiske virkeområde

3.2.1 Innledning

Forurensningslovens virkeområde er angitt i §§ 3 og 4. Utgangspunktet er at loven gjelder for forurensningskilder i riket, og forurensning som truer med å inntreffe i riket, jf. § 3 annet ledd nr. 1 og 2. Med riket menes Norges landterritoriet og norsk territorialfarvann.⁸³ Loven gjelder også for den delen av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen som ligger utenfor territorialfarvannet, men her er lovens anvendelse underlagt visse begrensninger, jf. § 3 annet ledd nr. 3 og § 4. Ettersom CO₂ deponering først og fremst er aktuelt utenfor norsk territorialfarvann, er det § 3 annet ledd nr. 3 og § 4 som er relevante for vårt formål, og som i det følgende vil bli drøftet.

3.2.2 Forholdet mellom § 3 og § 4

Forurensningslovens virkeområde i den norske økonomiske sonen følger av § 3 annet ledd nr. 3, som sier at loven gjelder ”for forurensningskilder som befinner seg i eller

⁸³ NOU 1977: 11 Tiltak mot forurensninger, s. 16

forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning, eller for øvrig i den utstrekning Kongen bestemmer”. Det følger vider av bestemmelsen at lovens anvendelse ”for undersøkelse etter, utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på den norske del av kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet, er regulert i § 4”. Dette innebærer at forurensningslovens anvendelse i forhold til petroleumsvirksomhet reguleres av § 4, og ikke av § 3. En viktig implikasjon for de virksomhetstyper som faller inn under § 4, er at enkelte av lovens regler ikke gjelder for disse, jf. § 4.

Bestemmelsene om virkeområde i § 3 og § 4 må sees i sammenheng. Mens § 3 fastsetter reglene om lovens geografiske anvendelse generelt, gir § 4 særregler om lovens anvendelsesområde for visse virksomhetstyper. I forhold til § 3 innebærer § 4 dels begrensninger (ved at visse av lovens regler ikke skal gjelde kontinentalsokkelvirksomhet) og dels utvidelser (ved at loven gjelder for visse virksomhetstyper uten hinder av nasjonalitet og uten hinder av hvor forurensning fører til skade eller ulempe).⁸⁴

I det følgende vil jeg, i tråd med lovens hovedsondring, skille mellom lovens virkeområde etter § 3 annet ledd nr. 3 og § 4. Dersom både § 3 og § 4 kan få anvendelse på CO2 deponering, vil § 4s funksjon være at den innsnevrer hvilke regler i forurensningsloven som kommer til anvendelse på CO2 deponering. Hvis CO2 deponering derimot skulle falle utenfor virkeområde etter § 3, vil en anvendelse av § 4 sikre at i hvert fall deler av loven får anvendelse. Hvis man betrakter det som et viktig reelt hensyn at forurensningsloven får anvendelse ved CO2 deponering, vil det ved tolkingen av § 4 være et moment om man kan falle tilbake på § 3 dersom § 4 ikke får anvendelse. Jeg finner det derfor hensiktsmessig å behandle § 3 først.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 11 1979-80 s. 90

3.2.3 Forurensningslovens virkeområde etter § 3

3.2.3.1 Generelt om vilkårene i § 3

Forurensningslovens § 3 annet ledd nr. 3 stiller for det første som vilkår at forurensningskilden befinner seg i Norges økonomiske sone eller at forurensning truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone. I tillegg stilles det krav om at forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning. Kongen har forskriftskompetanse vedrørende virkeområde, men det er ikke gitt forskrifter i medhold av bestemmelsen.

Etter ordlyden er det uklart om vilkåret *forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning* utelukkende er et tilleggsvilkår for *forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone*, eller om det også er et tilleggsvilkår for *forurensningskilder som befinner seg i den økonomiske sonen*. Hvis man legger til grunn at det utelukkende er et tilleggsvilkår for forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone, vil loven få anvendelse på utenlandske forurensningskilder i den norske økonomiske sonen. Dette vil være ønskelig ut i fra lovens formål om å verne det ytre miljø mot forurensning, jf. § 1, for da gies loven et videst mulig virkeområde.

Lovutredningen hadde ikke lagt opp til en generell bestemmelse om lovens virkeområde, men det var foreslått en spesialbestemmelse for reglene om tiltak mot forurensning i § 72.⁸⁵ På grunn av lovtekniske grunner ble det i Ot. prp. nr. 11 foreslått å kutte ut § 72, og heller gi en generell bestemmelse om lovens virkeområde i en ny § 3. Det var antatt at § 3, til tross for enn annen ordlyd, i hovedtrekk ville lede til de samme resultater som § 72.⁸⁶ Odelstingsproposisjonens forslag til § 3 ble vedtatt i Stortinget

⁸⁵ Lovutredningen, s. 196

⁸⁶ Ot. prp. nr. 11, 1979-80 s. 7

uten endringer. Lovutredningens kommentarer til § 72 er derfor relevante for forståelsen av § 3. De alminnelige motiver til § 72 fremgår imidlertid ikke av lovutredningen, men av NOU 1977: 11.⁸⁷

I de generelle drøftelser av lovens virkeområde i NOUen, ble det foreslått at lovens skulle få anvendelse blant annet i følgende tilfelle: ”Når forurensningskilden befinner seg eller forurensningen truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone, dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning...”⁸⁸. På grunn av kommaet mellom ”sone” og ”dersom”, framgår det klart at vilkåret etter komma var ment som et tilleggsvilkår for begge de alternative vilkårene før kommaet. I NOUens lovutkastet til § 72 er bestemmelsen forslått uten det klargjørende kommaet. Det er ikke kommentert i NOUen hvorfor kommaet er sløyfet. Hvis det hadde vært meningen at sløyfingen av kommaet skulle ha betydning for forståelsen av bestemmelsen, hadde det vært naturlig å kommentere det i NOUen. Når dette ikke er gjort, er det nærliggende å slutte at sløyfingen av kommaet ikke skulle ha betydning for den innholdsmessige forståelsen av bestemmelsen. Dette taler for at tilleggsvilkåret om at fartøy eller innretning må være norsk, er et tilleggsvilkår for begge de foranstående alternative vilkårene.

Dette tolkningsresultatet støttes av en uttalelse i Ot. prp. nr 11(1979-80) om rekkevidden av Kongens forskriftskompetanse etter § 3 annet ledd nr. 3: ”Fullmakten i § 3 første [sic] ledd nummer 3 gir også hjemmel til å fastsette om loven med de begrensninger som følger av folkeretten skal gjelde utenlandske fartøyer i Norges økonomiske sone”. Uttalelsen bygger på den forutsetningen at utenlandske fartøyer i norsk økonomisk sone ikke er omfattet av lovens virkeområde etter § 3. Departementet legger med andre ord til grunn at vilkåret om at forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning er et tilleggsvilkår for begge de to første alternative vilkårene.

⁸⁷ Lovutredningen, s. 172

⁸⁸ NOU 1977: 11, s. 17

Jeg finner at det må legges avgjørende vekt på det tolkningsresultatet forarbeidene taler for, selv om det innebærer en innsnevring av lovens virkeområde. Skjematisk sett kan § 3 annet ledd nr. 3 dermed fremstilles på følgende måte, hvor de to følgende hovedvilkår må være oppfylt:

- *Forurensningskilden må befinne seg i Norges økonomiske sone, eller forurensning må true med å inntreffe i Norges økonomiske sone.*
- *Forurensningskilden må være et norsk fartøy eller en norsk innretning.*

3.2.3.2 Hvordan skal begrepet "forurensningskilden" forstås?

En viktig problemstilling blir hvordan begrepet "forurensningskilden" skal forstås. Er forurensningskilden selve produsenten av forurensningen (for eksempel et kullkraftverk), eller er forurensningskilden anlegget som slipper ut forurensningen i naturen (for eksempel et CO₂ deponeringsanlegg)? Hvilket av disse tolkningsalternativene som velges, spiller naturlig nok ingen rolle dersom både produsenten av forurensningen og utslipperen er norsk, slik tilfellet vil være hvis et norsk deponeringsanlegg deponerer CO₂ som er hentet fra et norsk gasskraftverk. Problemstillingen kommer først på spissen dersom enten produsenten eller utslipperen ikke er norsk.

En naturlig språklig forståelse av begrepet forurensningskilden er at det sikter mot selve opphavet/utspringet til forurensningen, med andre ord det jeg ovenfor har omtalt som produsenten av forurensningen. Men uttrykket "forurensningskilden" er ikke et entydig. Det kan også tolkes slik at det sikter til hva som er den umiddelbare kilden til forurensningsproblemet, altså hvor utslippet kommer fra. Det første tolkningsalternativet harmonerer etter mitt syn best med ordlyden.

I miljøretten gjelder et prinsipp om at forebygging og innsats av miljøproblemer bør skje ved kilden,⁸⁹ og spørsmålet er om prinsippet kan gi veiledning for forståelsen av uttrykket ”forurensningskilden”. Prinsippet har sitt rettslige grunnlag blant annet i forurl. § 2 nr. 1 som sier at en retningslinje for gjennomføringen av loven skal være å arbeide for ”å hindre at forurensning oppstår eller øker”. I EØS avtalens art. 73 heter det at avtalepartenes virksomhet på miljøområdet blant annet skal bygge på prinsippet om at ”skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden”. Bugge uttrykker at kjernen i prinsippet er at ”politikk og regelverk mot forurensning må legge hovedvekten på å hindre at forurensning i det hele tatt oppstår”.⁹⁰ Man skal med andre ord fokusere på å hindre at forurensning oppstår, framfor at det etterpå treffes tiltak for å kompensere for eller rense forurensningen. Det er for eksempel bedre å bruke ren, fornybar energi framfor å rense utslippene ved et kullkraftverk. Hvis utslipp ikke kan unngås, bør disse heller renses, framfor å deponere avfallsstoffer. Miljøpolitikken og rettsreglene skal med andre ord ha fokus mot selve produsenten av forurensningen. Men prinsippet kan likevel ikke brukes som et argument for at uttrykket ”forurensningskilde” skal forstås slik at det omfatter produsenten av CO₂, og ikke utslipperen. Prinsippet om at forurensning skal bekjempes ved kilden har som et overordnet mål å beskytte miljøet. Hvis prinsippet anvendes som et argument mot en vid tolkning av uttrykket ”forurensningskilden”, vil prinsippet bli brukt som et argument til miljøets disfavør, og det kan ikke være meningen.

Forarbeidene gir ingen direkte veiledning for forståelsen av begrepet. Lovens hovedformål etter § 1 er å verne det ytre miljøet mot forurensning. En snever tolkning av uttrykket ”forurensningskilden” vil lede til en snevrere anvendelse av lovens virkeområde, og følgelig dårligere rettslig grunnlag for å verne miljøet. Det er derfor mest i tråd med lovens formål å legge til grunn at ”forurensningskilden” omfatter både produsenten av forurensningen og utslipperen.

⁸⁹ Se Bugge, 1999, s. 75, 76

Det samlede rettskildebildet taler etter mitt syn for at begrepet forurensningskilden omfatter både produsenten og den som til syvende og sist slipper ut forurensningen. Et deponeringsanlegg, den tilhørende infrastrukturen og reservoarer/akviferer hvor CO₂ har blitt deponert, vil kunne være en forurensningskilde i lovens forstand.

Vilkåret om at forurensningskilden må være norsk, er dermed oppfylt dersom i hvert fall ”produsenten” eller ”utslipperen” av CO₂ er norsk og befinner seg i den økonomiske sonen. Hvis derimot både ”produsenten” og ”utslipperen” er utenlandske, vil virksomheten ikke være omfattet av forurensningslovens virkeområde etter § 3.

3.2.3.3 Hva omfattes av uttrykket ”innretning”?

Det er også et vilkår etter § 3 annet ledd nr. 3 at forurensningskilden er et fartøy eller en innretning. CO₂ deponering vil foregå fra en petroleumsinstallasjon eller et spesialkonstruert anlegg. ”Innretning” er etter sin ordlyd et vidt begrep, som omfatter et variert spekter av konstruksjoner av en viss størrelse. I Ot. Prp. nr. 11 heter det: ”Med ”innretning” sikter en særlig til ”oljeinstallasjoner på kontinentalsokkelen, men også flytende eller faste plattformer som kan sies å være fartøyer, men som brukes til for eksempel industriproduksjon eller avfallsforbrenning,...”.⁹¹ Som det fremgår av dette sitatet, er kjernen for begrepet petroleumsinstallasjoner, men begrepet omfatter også andre typer installasjoner. Både en oljeplattform som driver med CO₂ deponering og et spesialkonstruert deponeringsanlegg, vil således være en ”innretning”. Men hvordan stiller det seg med rørledninger som transporterer CO₂ som skal deponeres; faller disse inn under karakteristikken ”innretning”?

⁹⁰ Bugge, 1999, s. 76

⁹¹ Ot. prp. nr. 11 (1979-80), s. 90

Rørledninger med tilknytning til petroleumsvirksomhet vil være omfattet av forurensningsloven virkeområde etter § 4. Dette kommer jeg tilbake til under behandlingen av § 4. Det kan imidlertid tenkes at visse modeller for deponering av CO₂ faller utenfor virkeområde til § 4. Forurensningsloven virkeområde for rørledninger vil da bero på om de omfattes av begrepet ”innretning” i § 3. Etter ordlyden er dette uklart.

Lovens formål taler for at rørledninger til transport av CO₂ omfattes av begrepet ”innretning”, ettersom en manglende rettslig regulering av slike rørledninger vil være uheldig sett i lys av målet om å verne det ytre miljø. En slik tolking støttes også av Grunnlovens § 110 b, som vil være en tolkningsfaktor ved tolkingen av uklare bestemmelser i på miljørettens område, jf. ”Pukkverdommen” i Rt. 1993 s. 528. Det vil dessuten være lite logisk at rørledninger som transporter olje og gass tilknyttet petroleumsvirksomhet skal være omfattet av loven, mens rørledninger for transport av CO₂ til deponering kan falle utenfor lovens virkeområde. Det vil på tilsvarende vis være merkelig om anlegget for deponering av CO₂ skal være omfattet av loven, uten at rørledningene som transportere CO₂ til anlegget er omfattet.

Det samlede rettskildebildet taler for at ”innretning” må tolkes utvidende, slik at det omfatter rørledninger anlagt for transport av CO₂ til et deponeringsanlegg.

3.2.3.4 CO₂ deponeringsvirksomhet som er avsluttet

Jeg har ovenfor konkludert med at forurensningsloven kommer til anvendelse på deponeringsanlegget, og de tilhørende rørledninger. Ettersom akviferer og reservoarer som gassen injiseres inn i kan være kilder til lekkasjer, må det avklares om § 3 også gir forurensningsloven anvendelse på disse.

Jeg vil først se på tilfellet hvor deponeringen av CO₂ er avsluttet. Deponeringsanlegget og tilhørende røredninger vil da være mer eller mindre ryddet bort, i henhold til

pålegg fra myndighetene. Tilbake ligger de delene av anlegget det ville være for dyrt og vanskelig å rydde bort, samt store mengder CO₂ lagret i reservoarer/akviferer. Spørsmålet blir om loven kommer til anvendelse på de gjenværende delene av anlegget og reservoaret/akviferen fylt med CO₂.

De gjenværende delene av anlegget vil, til tross for at de ikke lenger kan utføre praktiske funksjoner, fortsatt være en "innretning", og loven kommer til anvendelse på disse.

Når det gjelder spørsmålet om loven får anvendelse på selve reservoaret/akviferen, kan det anlegges to innfallsvinkler. Man kan for det første spørre om reservoaret/akviferen kan regnes som en innretning. Det faller åpenbart utenfor ordlyden å karakterisere et reservoar eller en akvifer som en "innretning". Problemstillingen blir i hvilken grad begrepet "innretning" kan tolkes utvidende. Lovens formål, grunnlovens § 110 b og sterke reelle hensyn taler for å sikre en forurensningsrettslig regulering av framtidige reservoarer/akviferer fylt med CO₂. Det vil åpenbart være svært uheldig om forurensningsmyndighetene skal stå uten rettslige virkemidler i forhold til lekkasjer fra slike reservoarer/akviferer, simpelthen fordi loven ikke kommer til anvendelse. Det ulovfestede legalitetsprinsippet krever at inngrep i borgernes rettssfære har hjemmel i lov. Det å gi forurensningsloven anvendelse innebærer et inngrep i den handlefrihet man har som borger, fordi man da må tilpasse seg forurensningslovens regler. Legalitetsprinsippet taler mot at forurensningsloven gies anvendelse i forhold til en situasjon som åpenbart faller utenfor lovens ordlyd, til tross for det klare behovet for å regulere situasjonen. Etter min oppfatning må ordlyden tillegges avgjørende vekt, og verken et reservoar eller en akvifer kan derfor regnes som en "innretning".

En annen innfallsvinkel til spørsmålet om forurensningsloven i henhold til § 3 får anvendelse på reservoarer/akviferer etter at deponeringen er avsluttet, vil være å spørre

om deponeringsanlegget kan regnes som forurensningskilden også etter at anlegget er fjernet.

Etter ordlyden er det et vilkår at forurensningskilden *befinner seg* i den norske økonomiske sonen, og at forurensningskilden *er* en norsk innretning. Det er brukt presensform på verbene i vilkårene, og etter ordlyden virker det som bestemmelsen tar sikte på forurensningskilder som eksisterer på det tidspunkt man vurderer å anvende loven. Det harmonerer derfor dårlig med ordlyden å anvende bestemmelsen på en forurensningskilde som ikke lenger eksisterer, slik tilfellet vil være hvis loven anvendes på en forurensningskilde (les: deponeringsanlegg) som er fjernet.

De samme rettskildene som talte for å tolke begrepet innretning utvidende, altså lovens formål, grunnlovens § 110 b og reelle hensyn, taler for at deponeringsanlegget regnes som forurensningskilden også etter at deponeringsvirksomheten har opphørt.

Etter min oppfatning må det også her legges avgjørende vekt på ordlyden. Dette innebærer at i henhold til § 3, kommer loven ikke til anvendelse på reservoarer/akviferer fylt med CO₂ som står igjen etter at deponeringen er avsluttet. Konklusjonen er usikker.

3.2.3.5 CO₂ deponeringsvirksomhet som pågår

Jeg vil i det følgende vurderer spørsmålet om forurensningsloven i henhold til § 3 får anvendelse på reservoarer/ akviferer koblet til et deponeringsanlegg i drift. I perioden hvor deponeringen av CO₂ foregår, vil reservoaret/akviferen være koblet opp mot deponeringsanlegget via rørledninger.

Det er dermed en faktisk tilknytning mellom reservoaret/akviferen og innretningen.

Ettersom deponeringsanlegget er en ”innretning” (jf. drøftelse ovenfor), vil det kanskje kunne forsvares å tolke begrepet utvidende, slik at det omfatter anleggets tilhørende reservoarer/akviferer. Dette er imidlertid en tolkning som harmonerer dårlig med ordlyden.

Det er mer nærliggende å se det slik at deponeringsanlegget er forurensningskilden, også for de utslipp som kan komme fra reservoaret/akviferen. Dette tolkningsresultatet kan forsvares på grunn av den faktiske tilknytningen mellom deponeringsanlegget og reservoaret/akviferen, og fordi deponeringsanlegget befinner seg i den økonomiske sonen på det tidspunkt det er aktuelt å anvende loven. Konklusjonen må derfor være at loven antagelig kommer til anvendelse på reservoarer/akviferer koblet direkte til et deponeringsanlegg.

Et særlig spørsmål er om § 3 også omfatter reservoarer/akviferer hvor deponeringen er avsluttet, samtidig som deponeringsanlegget fortsatt er i drift for å fylle andre reservoarer/akviferer. I et slikt tilfelle er det ikke lenger åpne rørledninger mellom deponeringsanlegg og reservoaret/akviferen, og den faktiske tilknytningen mellom disse enhetene er dermed brutt. Spørsmålet blir om deponeringsanlegget likevel kan regnes som forurensningskilden til den CO₂ som befinner seg i reservoaret/akviferen hvor deponeringen er avsluttet. Til tross for at det ikke er en direkte faktisk tilknytning, er det en så sterk nærhet i tid og sted mellom deponeringsanlegget og reservoaret/akviferen at deponeringsanlegget må kunne regnes som forurensningskilden. Det ville være lite hensiktsmessig om den forurensningsrettslige reguleringen av reservoarer/akviferer skulle bero på om det var en åpen rørledning til deponeringsanlegget eller ei. Den motsatte regel ville for eksempel gjøre det mulig for et deponeringsanlegg å stenge røret til reservoaret/akviferen ved lekkasjer fra sistnevnte, for på den måten å lure seg unna tiltakspålagt etter forurensningsloven. Det må derfor legges til grunn at § 3 omfatter reservoarer/akviferer hvor deponeringen er avsluttet, men hvor deponeringsanlegget fortsatt er i drift.

3.2.3.6 Oppsummering av forurensningslovens virkeområde etter § 3

De fleste praktiske forhold knyttet til CO₂ deponering faller inn under forurensningslovens virkeområde etter § 3. Følgende situasjoner faller antagelig utenfor virkeområde etter § 3:

- Deponering av CO₂ som skjer på norsk kontinentalsokkel utenfor norsk økonomisk sone (det vil si utenfor 200 sjømil fra grunnlinjene).
- Dersom både CO₂ deponeringsanlegget (ovenfor kalt ”utslipperen”) og leverandøren av CO₂ (ovenfor kalt ”produsenten”) er utenlandske.
- Reservoarer/akviferer som er fylt med CO₂ og som ligger igjen etter at CO₂ deponering er avsluttet og deponeringsanlegget ikke lenger er i drift.

Selv om de overnevnte tilfellene faller utenfor § 3, medfører ikke dette nødvendigvis at forurensningsloven ikke kommer til anvendelse. Som tidligere nevnt, har § 4 blant annet den funksjonen at den utvider forurensningslovens virkeområde. En endelig vurdering av hvilke forhold knyttet til CO₂ deponering som faller utenfor lovens virkeområde, vil det derfor først være mulig å gi etter en gjennomgang av § 4.

3.2.4 Forurensningslovens virkeområde etter § 4

3.2.4.1 Generelt

Forurensningsloven § 4 første punktum lyder slik:

”Reglene i denne lov gjelder, med de begrensninger som følger av folkeretten og av loven selv (jf. kap. 8), også for undersøkelse etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet.”

Loven oppstiller altså fire alternative kriterier for typer aktiviteter som loven får anvendelse på, nemlig undersøkelse, utnyttning, utvinning og avslutning. Det er særlig kriteriene om utnyttning og utvinning som er aktuelle i forhold til CO2 deponering. Den rettslige problemstillingen blir dermed om CO2 deponering er ”utvinning” eller ”utnyttning” av ”undersjøiske naturforekomster”.

Vurderingen av om CO2 deponering er utvinning eller utnyttning av undersjøiske naturforekomster, vil kunne falle forskjellig ut avhengig av hva slags modell for CO2 deponering som velges. (Se avsnitt 1.2, med tabell over de forskjellige typetilfellene av CO2 deponering.) Jeg vil derfor ta utgangspunkt i forskjellige modeller for CO2 deponering, og drøfte disse suksessivt nedenfor. Jeg vil først behandle typetilfellene hvor CO2 brukes som trykkstøtte, deretter tilfellene hvor CO2-gassen som lagres stammer fra petroleumsvirksomhet, og til slutt tilfellene hvor CO2 verken brukes som trykkstøtte eller stammer fra petroleumsvirksomhet.

3.2.4.2 CO2 brukes som trykkstøtte

Når CO2 brukes som trykkstøtte, vil formålet med CO2 injisering være todelt, dels å få opp mer olje/gass, dels å deponere CO2. Etter loven er det avgjørende spørsmålet om det skjer en utvinning eller utnyttning av en undersjøisk naturforekomst. Når CO2 brukes som trykkstøtte, skjer det nettopp som et ledd i å få ut mer olje/gass, og olje/gass er en undersjøisk naturforekomst. Vilkårene er dermed oppfylt. At formålet med CO2 injiseringen også er å deponere CO2, har i denne sammenheng ingen betydning. CO2 deponering som skjer ved at CO2 brukes som trykkstøtte, faller således inn under § 4. Forurensningsloven kommer dermed til anvendelse på alle forhold knyttet til slik CO2 deponering, herunder forurensning fra anlegg, rørledninger, øvrig infrastruktur og reservoarer/akviferer.

Hvorvidt § 4 også regulerer akviferer/reservoarer som er fylt med CO₂ og som ligger igjen etter at virksomheten er avsluttet, vil jeg komme tilbake til nedenfor.

3.2.4.3 CO₂ kilden er petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen

Den faktiske situasjonen som skal drøftes i dette avsnittet, er de typetilfellene for CO₂ deponering hvor formålet med deponeringen er å lagre gassen (altså ikke bruke den som trykkstøtte), og hvor CO₂ kilden er petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. Et praktisk eksempel er Statoils deponering på Sleipnerfeltet av CO₂ som er skilt ut ved gassproduksjon.⁹² Det kan tenkes to innfallsvinkler i forhold til spørsmålet om § 4 omfatter slike typetilfeller. For det første kan det spørres om reservoarer og akviferer omfattes av begrepet undersjøiske naturforekomster. Dersom konklusjonen på dette spørsmålet er negativ, vil en alternativ innfallsvinkel være å spørre om utnyttingsbegrepet også omfatter håndteringen av avfallsstoffer som oppstår i forbindelse med at petroleum utvinnes.

Innfallsvinkel 1: er reservoarer og akviferer undersjøiske naturforekomster?

Uttrykket ”undersjøiske naturforekomster” ble drøftet i avsnitt 2.2.2 i forbindelse med kontinentalsokkelloven, og jeg konkluderte med at etter sin ordlyd, vil ”undersjøiske naturforekomster” ikke omfatte reservoarer og akviferer. Spørsmålet blir om det er rettskildefaktorer som tilsier at uttrykket bør tolkes utvidende i relasjon til forurensningsloven. Som det er redegjort for ovenfor, er det enkelte typetilfeller av CO₂ deponering som ikke faller inn under § 3. Ved å tolke uttrykket undersjøiske naturforekomster utvidende, vil en sikre at forurensningsloven kommer til anvendelse på alle typetilfeller av CO₂ deponering, og dette vil være ønskelig ut i fra lovens formål og forarbeidenes grunnsyn om at loven bør regulere all virksomhet på

⁹² Statoil har fått tillatelse til å injisere en million tonn CO₂ i Utsiraformasjonen, jf. brev fra SFT datert 16/12-02. Det fremgår ikke av tillatelsen om grunnlaget for SFTs anvendelse av forurensningsloven var § 3 eller § 4.

kontinentalsokkelen.⁹³ Et motargument mot en slik utvidende tolking, er at enkelte av lovens regler ikke gjelder for de virksomhetene som faller inn under § 4. En utvidende tolking av § 4 vil således være positiv, i den forstand at det sikrer lovens anvendelse i forhold til alle typetilfeller av CO2 deponering, men det vil også være negativt, fordi enkelte av forurensningslovens regler da ikke vil gjelde for CO2 deponeringsvirksomhet.

Spørsmålet om § 4 bør tolkes utvidende er komplekst, og gjør det nødvendig å ta en titt på de legislative hensyn bak § 4. Begrunnelsen for at enkelte av lovens regler ikke skal gjelde for virksomheter som faller inn under § 4, var et ønske om å opprettholde en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom myndighetene, slik at Kommunaldepartementet skulle ha ansvar for den preventive sikkerheten (mao. arbeidet med å unngå forurensningsulykker), mens forurensningsmyndighetene skulle ha ansvar for de sider ved virksomhet på kontinentalsokkelen som jevnlig fører til forurensning.⁹⁴ Regulering i forhold til forurensningsulykker på kontinentalsokkelen skulle primært skje gjennom andre lover enn forurensningsloven. Det ligger således som en forutsetning i lovens system at § 4 kompletteres i annen lovgivning med regler vedrørende den preventive sikkerheten. (I dag ligger ikke ansvaret for den preventive sikkerheten hos Kommunaldepartementet, men hos Arbeids- og Administrasjonsdepartementet som igjen har delegert ansvaret videre til Oljedirektoratet.)⁹⁵ Det viktigste regelverket knyttet til det preventive arbeidet for å unngå forurensningsulykker i petroleumsvirksomheten følger av petroleumsloven, og av forskriftene om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (HMS forskriftene), som alle trådte i kraft 1. januar 2002

⁹³ Det fremgår av lovutredningen s. 23 at forurensningsloven i utgangspunktet skulle gjelde for all virksomhet på kontinentalsokkelen.

⁹⁴ Ot. prp. nr. 11 1979 - 80 s. 91

⁹⁵ Personlig meddelelse fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet

Petroleumslovens anvendelse ble drøftet i avsnitt 2.2.2 ovenfor. Jeg konkluderte der med at trykkstøttetilfellene og tilfellene hvor CO₂ gassen stammer fra petroleumsvirksomhet, og muligens også visse andre typetilfeller av CO₂ deponeringsvirksomhet med nær tilknytning til petroleumsvirksomhet, omfattes av petroleumsloven. HMS forskriftenes anvendelse i forhold til CO₂ deponeringsvirksomhet må antas å være sammenfallende med petroleumslovens anvendelse, ettersom forskriftene, i likhet med loven, gjelder for petroleumsvirksomhet, jf. rammeforskriften § 2 nr. 1. Visse typetilfeller av CO₂ deponering vil imidlertid ikke være omfattet av det petroleumsrettslige regimet. I forhold til disse typetilfellene finnes det ikke en komplementær lovgivning som kan utfylle de reglene som er unntatt i § 4. Det vil dermed være uheldig om alle former for CO₂ deponering skal anses å falle inn under § 4, og etter mitt syn taler derfor lovens formål mot å tolke uttrykket ”undersjøiske naturforekomster” utvidende. Det må på denne bakgrunn konkluderes med at akviferer og reservoarer ikke er undersjøiske naturforekomster i forurensningslovens forstand.

Innfallsvinkel 2: Omfatte uttrykket ”utnyttning” også den etterfølgende håndtering av avfallsstoffer i forbindelse med utvinning av petroleum?

Spørsmålet er om det å deponere CO₂ som stammer fra petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen, har en så nær sammenheng med petroleumsvirksomheten at det må anses som ”utnyttning av undersjøiske naturforekomster”. På den ene siden kan det hevdes at slik CO₂ deponering er avfallshåndtering som skjer i etterkant av at selve utnyttningen er avsluttet, og at det derfor ikke er omfattet av § 4. På den annen side kan det hevdes at ”utnyttning” er et vidt begrep, som må omfatte hele produksjonsprosessen av petroleum, herunder avfallshåndtering. Etter mitt syn harmonerer den sistnevnte tolkingen best med ordlyden.

Som det er redegjort for ovenfor, vil en slik form for CO₂ deponering bli regnet som petroleumsvirksomhet, og dermed være omfattet av petroleumsloven og HMS forskriftenes regler om den preventive sikkerheten. De hensyn som talte mot å tolke

uttrykket ”undersjøiske naturforekomster” utvidende – nemlig at det ville mangle en komplementær lovgivning om den preventive sikkerheten - gjør seg dermed ikke gjeldende her.

Deponering av CO₂ som stammer fra petroleumsvirksomhet, må derfor regnes som en form for ”utnytting av undersjøiske naturforekomster”, og konklusjonen blir derfor at disse typetilfellene faller inn under § 4.

3.2.4.4 Deponering av CO₂ som ikke kommer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen

I dette avsnittet skal jeg drøfte de typetilfellene hvor CO₂-gassen ikke brukes som trykkstøtte eller kommer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen. CO₂-kilden vil da gjerne være landbasert virksomhet, slik som gasskraftverk eller industribedrifter. Hvis den landbaserte kilden ikke har noen tilknytning til petroleumsvirksomhet, så vil CO₂ deponeringen klarlig nok ikke falle inn under § 4.

Mer tvilsomt blir det dersom det er en viss tilknytning mellom CO₂ kilden og petroleumsvirksomhet; for eksempel dersom CO₂ kilden er et landbasert anlegg for videreforedling av petroleum (LNG anlegg). Kan det forhold at CO₂en kommer fra videreforedling av petroleum tilsi at deponeringen er en form for ”utnytting av undersjøiske naturforekomster”? Det er likhetstrekk mellom dette typetilfellet og det tilfellet som ble drøftet i forrige avsnitt (hvor jeg kom til at § 4 får anvendelse), for CO₂-gassen stammer i begge tilfellene fra petroleumsproduksjon. Forskjellen er imidlertid at når CO₂ skilles ut på plattformen og deretter deponeres, så skjer dette i nær faktisk sammenheng med selve utvinningen av petroleumen. Når CO₂en skilles ut ved videreforedling på land, så har petroleumen blitt transport bort fra der den ble utvunnet. Et slikt tilfelle faller derfor utenfor ordlyden, og kan neppe være omfattet av § 4.

Det rettslige grunnlaget for forurensningslovens virkeområde for deponering av CO₂ som ikke kommer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen eller brukes som trykkstøtte, vil dermed være forurensningsloven § 3.

3.2.4.5 Akviferer og reservoarer etter at injiseringen av CO₂ er avsluttet

Jeg har ovenfor konkludert med at de typetilfellene hvor CO₂ brukes som trykkstøtte eller stammer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen, faller inn under § 4. (De typetilfellene for CO₂ deponering som faller inn under § 4, vil i det følgende bli kalt § 4 tilfeller). Jeg har dessuten konkludert med at § 3 ikke gir forurensningsloven anvendelse på akviferer og reservoarer som ligger igjen etter at injiseringen er avsluttet. En problemstilling som reiser seg i forhold til § 4-tilfellene, er om § 4 gir forurensningsloven anvendelse på akviferer og reservoarer som ligger igjen etter at injiseringen av CO₂ er avsluttet.

Spørsmålet er om man fortsatt kan si at det pågår en ”utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster”, eventuelt ”avslutning av en slik virksomhet”. Uttrykkene ”utnyttning” og ”utvinning” trekker i retning av at det er kontinuerlig utnyttning som er omfattet, og ikke avsluttede handlinger. Men det må også være forsvarlig å tolke uttrykkene slik at de også omfatter følgene av en utnyttning/utvinning, selv om disse følgene skulle inntre etter at virksomheten er avsluttet.

Uttrykket ”avslutning” er heller ikke entydig. En naturlig forståelse av begrepet er at det omfatter opprydding og sikring av strukturer som ikke kan fjernes, med andre ord en avrunding av virksomheten. Men dersom det ikke er mulig å få avrundet virksomheten på en måte som ikke skaper fare for forurensning i framtiden, vil det være naturlig å tolke begrepet ”avslutning” slik at det omfatter følgene av at virksomheten ikke kan bli avsluttet på en tilfredsstillende måte.

Lovens formål, forarbeidene og grunnlovens § 110 b støtte opp om tolkinger som sikrer at forurensningsloven får et videst mulig anvendelsesområde. Disse rettskildefaktorene taler for at de etterlatte reservoarer/akviferer omfattes av § 4.

Det må derfor konkluderes med at etterlatte reservoarer/akviferer som har blitt brukt til § 4 tilfeller, omfattes av forurensningsloven. Konklusjonen er usikker.

3.2.4.6 Oppsummering av forurensningslovens virkeområde

Følgende tilfeller av CO₂ deponering faller inn under § 4:

CO₂ deponering hvor CO₂ har blitt brukt som trykkstøtte, og/eller hvor CO₂ stammer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen. Dette innebærer at tilhørende infrastruktur og reservoarer/akviferer, enten virksomheten pågår eller ikke, reguleres av forurensningsloven med de begrensninger som § 4 oppstiller.

Følgende tilfeller av CO₂ deponering faller bare inn under § 3:

Alle tilfeller av CO₂ deponering som ikke: 1) faller inn under § 4, og 2) leverandør av CO₂ er utenlandsk og deponeringsanlegget er utenlandsk.

Følgende forhold ved/tilfelle av CO₂ deponering er ikke omfattet av forurensningsloven:

- CO₂ deponering som ikke faller inn under § 4, og hvor både leverandør av CO₂ er utenlandsk og deponeringsanlegg er utenlandsk.
- Reservoarer/akviferer fylt med CO₂ som ligger igjen etter at virksomheten er avsluttet, og hvor deponeringsvirksomheten da den pågikk, ikke var omfattet av § 4.

- Deponering av CO₂ som skjer utenfor den økonomiske sonen på norsk kontinentalsokkel, og som ikke omfattes av § 4.

3.2.5 Vurdering av reglene om forurensningslovens geografiske virkeområde og forslag til endringer

Det er åpenbart at forurensningslovens regler om virkeområde ikke er laget med tanke på CO₂ deponering. I rettslig sammenheng er det selvfølgelig ikke noe nytt at man blir stilt overfor problemstillinger som lovgiver ikke har tenkt på. Men det blir fort vanskelig juss av det. Mange av de konklusjoner jeg ovenfor har kommet til vedrørende forurensningslovens virkeområde for CO₂ deponering er usikre, ettersom de er basert på vanskelige tolkinger og subsumsjoner. Denne usikkerheten er uheldig, og kan i seg selv tilsi en lovendring.

I tillegg kommer at visse forhold knyttet til CO₂ deponering synes å falle utenfor virkeområdet til forurensningsloven. Det fremgår av forarbeidene at det var en politisk målsetning at forurensningsloven skulle regulere all virksomhet på kontinentalsokkelen, med mindre den var regulert i annen lovgivning.⁹⁶ Det er grunn til å tro at denne målsetningen er minst like aktuell i dag.

I forhold til det at forurensningsloven ikke kommer til anvendelse på CO₂ deponering hvor både leverandør av CO₂ er utenlandsk og deponeringsanlegget er utenlandsk (og hvor virksomheten ikke omfattes av § 4), må det påpekes at dette er en relativt upraktisk situasjon. Det kan likevel være hensiktsmessig å sikre at også dette typetilfellet er underlagt forurensningsloven. Norge har folkerettslig adgang til å regulere innretninger

⁹⁶ Lovutredningen, s. 23, Ot. prp. Nr. 11 (1979-80), s. 19.

Inst. O. nr. 25 – 1980-81 s. 6

som brukes til økonomiske formål i den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen, jf. havrettskonvensjonen art. 80 og art. 60. Deponering av CO₂ vil være motivert av at selskaper og stater er villige til å betale for å bli kvitt CO₂,⁹⁷ og virksomheten må derfor sies å ha et økonomisk formål. Jeg kan dermed ikke se at det foreligger folkerettslige begrensninger på Norges adgang til å la dette typetilfellet være regulert av forurensningsloven.

Forurensningsloven bør derfor endres slik at den omfatter de forhold knyttet til CO₂ deponering som i dag faller utenfor lovens virkeområde, slik at det blir klart at loven kommer til anvendelse på de forhold knyttet til CO₂ deponering hvor det i dag er uklart om loven kommer til anvendelse.

Det kan så spørres om de forurensningsrettslige aspektene knyttet til CO₂ deponering utelukkende bør være regulert i forurensningsloven, eller om det er mest hensiktsmessig med en arbeidsdeling med annen lovgivning, slik § 4 legger opp til. Det er mange faktiske likhetstrekk mellom CO₂ deponering og petroleumsvirksomhet. Dette gjelder særlig de tilfellene hvor CO₂ brukes som trykkstøtte, eller hvor CO₂-gassen stammer fra petroleumproduksjon på kontinentalsokkelen. Her vil CO₂ deponering og petroleumsvirksomhet være to sider av samme sak, og deponeringen vil bli regulert på samme måte som tradisjonell petroleumsvirksomhet, jf. konklusjoner ovenfor. Også i forhold til de typetilfellene som ikke omfattes av petroleumsløven, er det likhetstrekk mellom tradisjonell petroleumsvirksomhet og CO₂ deponeringsvirksomhet. Begge virksomhetene forgår på kontinentalsokkelen og involverer bruk av en dyr, omfattende og komplisert infrastruktur som krever langsiktige perspektiver. Ofte vil det være den samme infrastrukturen som brukes for begge virksomhetene, for eksempel vil en oljeplattform kunne brukes som utgangspunkt for deponering. Det er grunn til å anta at

⁹⁷ En økonomisk motivasjon ligger selvfølgelig også i det at CO₂ kan brukes som trykkstøtte, men denne drøftelsen er avgrenset mot trykkstøttetilfellene, som vil falle inn under § 4.

aktører fra petroleumsvirksomhet vil engasjere seg innen deponering av CO₂, så de to virksomhetene vil i stor grad bestå av de samme aktørene. Disse likhetstrekkene tilsier at virksomheten reguleres på samme måte.

Det er imidlertid forskjeller mellom virksomhetene. Både petroleumsvirksomhet og deponering medfører fare for forurensning, men det dreier seg om forurensninger av til dels forskjellig karakter. Petroleumsvirksomhet medfører jevnlig forurensning av miljøet på grunn av utslipp av avfall til vann og avgasser til luft. I tillegg er det fare for større forurensningsulykker som kan medføre alvorlige og umiddelbare konsekvenser, for eksempel ved utblåsningsulykker. Forurensning og forurensningsfare knyttet til petroleumsvirksomhet vil således i hovedsak opphøre den dagen petroleumsvirksomheten avsluttes. Ved CO₂ deponering vil risikoen for forurensningsulykker som medfører store konsekvenser være liten, men til gjengjeld vil eventuelle lekkasjer fra CO₂ deponeringsvirksomhet kunne medføre mer indirekte skader som er vanskelige å måle, og som kanskje først manifesterer seg lenge etter at deponeringen fant sted. Risikoen for lekkasjer fra deponert CO₂ vil bestå mange år etter at virksomheten er avsluttet. Til tross for disse forskjellene, kan det synes hensiktsmessig at alle former for CO₂ deponering underlegges den arbeidsdeling mellom regelverk og myndigheter som § 4 representerer.

Dette innebærer at § 4 bør endres, slik at den omfatter alle forhold knyttet til CO₂ deponering. En endring av § 4 forutsetter at også petroleumsløven og HMS forskriftene endres, slik at den preventive sikkerheten kan bli ivaretatt i dette regelverket.

En endring av § 4 kan for eksempel skje ved tilføyelse av et nytt annet punktum. Bestemmelsens to første linjer vil da lyde som følger (Forslag til endring er satt i kursiv): "Reglene i denne loven gjelder, med de begrensninger som følger av folkeretten og av loven selv (jf. kap. 8), også for undersøkelse etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik

virksomhet. *Tilsvarende gjelder for annen utnytting av undergrunnen på kontinentalsokkelen.*”

En slik endring vil sikre lovens anvendelse på alle former for CO₂ deponering. Loven vil også få anvendelse etter at arbeidet med injisering av CO₂ er avsluttet, for så lenge CO₂ ligger lagret i undergrunnen, vil vilkåret om ”utnytting av undergrunnen” være oppfylt.

3.3 Forurensningstillatelse

3.3.1 Innledning

I dette hovedavsnittet vil jeg se på når det må søkes om tillatelse, de rettslige rammene for å gi tillatelse, hvem som må søke, og hvilke vilkår som kan stilles til en tillatelse.

3.3.2 Når må det søkes om forurensningstillatelse?

Hovedregelen etter § 7 er at den som ønsker å ”ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning” må ha hjemmel til dette. Slik hjemmel kan følge direkte av forurensningslovens §§ 8 eller 9 som tillater visse typer forurensning, eller den kan følge av at forurensningsmyndighetene har gitt tillatelse til å forurense i henhold til § 11.

Etter § 8 må det ikke søkes om tillatelse for vanlige forurensninger fra visse nærmere oppregnede virksomheter. CO₂ deponering omfattes ikke av bestemmelsen.

Etter § 9 kan myndighetene gi forskrifter om en rekke forhold knyttet til forurensning, og etter annet ledd kan det bestemmes at forskrifter skal gjelde i stedet for tillatelser.

Det er imidlertid ikke gitt noen forskrifter som fritar en virksomhet som deponerer CO₂, fra å søke om tillatelse.

Utgangspunktet etter § 7 er således at en virksomhet som vil deponere CO₂, må søke om tillatelse.

3.3.2.1 Unntaket i forurensningsloven § 4: Plikten til å søke om tillatelse gjelder bare for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensning

For virksomheter som faller inn under § 4, gjelder plikten til å søke om tillatelse til å forurense bare for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensning, jf. § 4 annet punktum. I henhold til mine konklusjoner vedrørende forurensningslovens virkeområde omfatter § 4 de tilfellene hvor CO₂ enten brukes som trykkstøtte, eller hvor CO₂en stammer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen. De videre drøftelser og konklusjoner i dette avsnittet er bare relevante for disse typetilfellene.

I uttrykket ”jevnlig fører til forurensning” ligger det en avgrensning mot de sider av virksomheten som kan føre til forurensningsulykker. I Odelstingsproposisjonen ble det videre lagt til grunn at det ikke vil ”... være nødvendig med en tillatelse etter forurensningsloven for å begynne med prøveboring p.g.a. den teoretiske muligheten for en ukontrollert utblåsing av olje. Likeledes vil ikke en rørledning for ilandføring av olje være konsesjonspliktig p.g.a. faren for et rørledningsbrudd.”⁹⁸ På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene må det legges til grunn at det ikke må søkes om tillatelse etter

⁹⁸ Ot. prp. nr. 11 1979-80 s. 91.

forurensningsloven for å legge rørledninger for transport av CO2 til et deponeringsanlegg.⁹⁹

Injisering av CO2 medfører en risiko for at CO2 skal lekke ut av akviferen eller reservoaret. Dette vil være en konstant risiko knyttet til at CO2 injiseres, og som ikke er betinget av at det skjer en ulykke. Injisering av CO2 må derfor anses som en side ved virksomheten som ”jevnlig fører til forurensning”. Det må derfor søkes om tillatelse til å injisere CO2.¹⁰⁰

3.3.2.2 Unntaket i § 8 tredje ledd for forurensning som ikke medfører nevneverdig skade eller ulempe

Forurensninger som ikke medfører ”nevneverdige skader eller ulemper” kan finne sted uten forurensningstillatelse, jf. § 8 tredje ledd.¹⁰¹ Spørsmålet blir om deponering av CO2 er av en slik karakter at den ikke medfører ”nevneverdige skader eller ulemper”. Forurensning er definert som en miljøpåvirkning som er eller kan være til ”skade eller ulempe”, jf. § 6. Det er vanskelig å avgjøre hvor mye mer forurensning som skal til før grensen om ”nevneverdige skader og ulemper” i § 8 er overskredet. Det fremgår av forarbeidene at formålet med § 8 tredje ledd var å unngå at forurensningsmyndighetene skulle bli unødig belastet med saker uten særlig forurensningsmessig betydning.¹⁰²

⁹⁹ Som det er redegjort for i punkt 2.1.2.3, så er det tvilsomt om transport av CO2 må regnes som forurensning.

¹⁰⁰ Det kan nevnes at Statoil fikk tillatelse av SFT den 16. desember 2002 til å injisere CO2 i Utsiraformasjonen.

¹⁰¹ § 8 tredje ledd kom inn i loven med endringslov av 15. april 1983 nr. 21.

¹⁰² Ot. prp. nr. 1 (1982-83) s. 2

Mens § 6 omfatter tilfellene hvor det foreligger en fare for skade eller ulempe, omfatter tilsynelatende ikke § 8 tredje ledd faretilfellene, jf. at det står ”medfører” og ikke ”kan medføre”. Dette skillet kan ikke være gjennomtenkt fra lovgivers side, og det må innfortolkes at § 8 tredje ledd også omfatter faretilfellene.

CO₂ deponering medfører fare for skade både på havmiljøet og fare for skade som følge av klimaendringer. Når det gjelder skader som følge av klimaendringer, oppstår spørsmålet om hvordan § 8 tredje ledd forholder seg til forurensninger hvor det er den kumulative effekten av mange typer utslipp som fører til skade, men hvor det enkelte utslipp ikke har noen særlig betydning. Forarbeidene nevner tilfellet med utslipp av stoffer som skader ozonlaget, og legger til grunn at § 8 tredje ledd ikke skal omfatte tilfeller av denne typen.¹⁰³ Det tilsvarende synspunkt må legges til grunn for utslipp av klima gasser. Injisering av CO₂ i undergrunnen vil medføre en risiko for at CO₂ lekker ut. CO₂ injisering representerer dermed en form for utslipp som det ikke er adgang til å unnta fra konsesjonsbehandling etter § 8 tredje ledd.

3.3.3 Hvem må søke om tillatelse?

Svaret på spørsmålet om hvem som må søke om tillatelse, vil naturlig nok bero på hva slags strukturer som velges for drift og eierskap av deponeringsvirksomheten og den tilhørende infrastruktur, samt forholdet til leverandører av CO₂. Hvis for eksempel Statoil drifter deponering og bruker en av sine egne plattformer til virksomheten, og får levert CO₂ fra et gasskraftverk de eier på norsk landterritorium, er det naturlig nok Statoil som må søke om tillatelse. Det spørsmålet som da eventuelt reiser seg, er *hvilket* selskap innen Statoilkonsernet som må søke om tillatelse. Hvis derimot flere forskjellige virksomheter er involvert i aktiviteten med å deponere CO₂, oppstår spørsmålet om hvilke(n) av disse som må søke om tillatelse. Det kan her tenkes

¹⁰³ Ot. prp. nr. 1 s. 1982-83, se også Bugge, 1999. s. 302 flg, Tyrén, 1997, s. 43

forskjellige konstellasjoner, men av plasshensyn må jeg begrense meg til det tilfellet hvor en virksomhet drifter deponeringen (heretter kalt operatør), en annen virksomhet eier deponeringsanlegget, mens en tredje virksomhet leverer CO₂.

Det er ingen bestemmelse i forurensningsloven som direkte sier *hvem* som er pliktig til å søke om tillatelse til å forurense. Mens § 11 sier at forurensningsmyndighetene kan gi tillatelse etter søknad, sier § 7 at forurensning er forbudt med mindre noe annet følger av § 8 eller 9 eller av tillatelse. Det subjektet som forbudet i § 7 retter seg mot, kan altså få forbudet opphevet ved å søke om tillatelse. Utgangspunktet må derfor være at er det er subjektet som § 7 retter seg mot som må søke om tillatelse, med andre ord den som har, gjør eller setter i verk noe som kan føre til forurensning.

Bugge legger til grunn at: "Utgangspunktet må være at det er den som er ansvarlig for tiltak etter § 7, som også er ansvarlig for å gjøre forurensningen tillatt.", se Bugge, 1999, s. 525. Tiltaksplikten følger av § 7 annet ledd, og tiltaksplikten skal oppfylles av den "ansvarlige". Bugge legger med andre ord til grunn at det er den "ansvarlige" som må søke om tillatelse. Denne forskjellen i Bugges og mitt sitt syn på hvem som i utgangspunktet må anses forpliktet til å søke om tillatelse, innebærer neppe noen realitetsforskjell. På s. 525 legger han nemlig til grunn at: "Forurensereis plikter springer ut av det generelle forbudet mot å forurense i § 7 første ledd. Tiltaksplikten er beskrevet generelt i § 7 annet ledd, og er konkretisert og presisert i senere regler. Det er som utgangspunkt liten grunn til at plikten til å treffe bestemte tiltak etter slike særregler, ikke skulle tilligge den eller de som har ansvar etter den alminnelige regelen i § 7." Bugge mener således at det ansvarlige subjekt etter første og annet ledd stort sett vil være det samme. I så måte har det ingen betydning om man legger til grunn at subjektet for plikten til å søke om tillatelse følger av § 7 første eller annet ledd.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Det kan tilføyes at Bugge senere i boken ikke skiller strengt mellom det ansvarlige subjekt i § 7 første og annet ledd. På s. 621-622 legges det for eksempel til grunn at den som faller inn under uttrykket "ha... noe", kan ha tiltaksplikt. Uttrykket "ha...noe" følger av § 7 første ledd, mens tiltaksplikten følger av § 7 annet ledd.

3.3.3.1 Må eier av deponeringsanlegg eller operatør av deponering søke om tillatelse?

Når det gjelder spørsmålet om det er operatør eller eier av deponeringsanlegg som må innhente tillatelse, gir ordlyden i § 7 ingen klar løsning. Det er i og for seg mest naturlig å si at det er operatøren som gjør og setter i verk noe som kan medføre fare for forurensning, ettersom det er operatøren som driver virksomheten med CO2 deponering. På den annen side er det eieren av deponeringsanlegget som kan sies å ”ha” noe som kan medføre fare for forurensning. Men ordet ”ha” trenger ikke å rette seg mot det å være eier av anlegget som virksomheten drives fra; det kan like gjerne rette seg mot det å være eier av virksomheten som utfører CO2 deponeringen. Alt i alt taler ordlyden for at det er operatøren som må søke om tillatelse. Bugge legger også til grunn at det er eier av vedkommende virksomhet som må søke om tillatelse, og at det å eie grunnen hvor virksomheten skal drives, ikke medfører en slik plikt.¹⁰⁵

Konklusjonen blir at det er operatøren av CO2 deponeringen, og ikke eieren av deponeringsanlegget som må søke om utslippstillatelse.

3.3.3.2 Må leverandør av CO2 søke om forurensningstillatelse?

Spørsmålet som skal drøfte i dette avsnittet, er om leverandører av CO2 må søke om tillatelse for å levere CO2 til et deponeringsanlegg (En slik søknadsplikt vil i så fall komme *i tillegg* til at operatøren av deponeringsanlegget må søke om tillatelse til å deponere CO2). Vil for eksempel et gasskraftverk være forpliktet til å søke om tillatelse til å levere CO2 til et deponeringsanlegg?

Det kan tenkes at leverandørens virksomhet ikke lykkes i å fange all CO2 som bedriftens virksomhet medfører, og at den derfor vil slippe ut visse mengder CO2. I så

¹⁰⁵ Bugge, 1999, s. 545

fall vil leverandøren uansett være forpliktet til å søke om utslippstillatelse for den CO₂ som denne slipper ut direkte selv. I en slik tillatelse kan det direkte eller implisitt ligge en godkjenning av at den øvrige CO₂ leveres til et deponeringsanlegg for deponering. Problemstillingen om leverandørens plikt til å søke om tillatelse for CO₂ som deponeres, kommer først på spissen når leverandørens virksomhet ikke medfører utslipp ut over det som leveres til deponeringsanlegget.

En søknadspunkt kan for det første være begrunnet i ulykkesfaren knyttet til transport av CO₂. Risikoen knyttet til transport av CO₂, enten det vil skje via skip eller rørledninger, er imidlertid neppe så stor at transporten kan kvalifiseres som forurensning, og dermed utløse søknadspunkt.

For det andre kan en søknadspunkt være begrunnet i at deponering av gassen medfører en fare for forurensning. På den ene siden kan det hevdes at en leverandør av CO₂ verken har, gjør eller setter i verk noe som medfører fare for forurensning i henhold til § 7, ettersom vedkommende ikke slipper ut CO₂, men leverer gassen til et deponeringsanlegg. På den annen side er det leverandøren av CO₂ som er kilden til forurensningen, og det kan derfor hevdes at leverandøren ved å produsere og levere CO₂, gjør noe som medfører en fare for forurensning i henhold til § 7. Lovteksten gir således ikke noe klart svar på om leverandøren må søke om utslippstillatelse. Etter min oppfatning er det mest naturlig å forstå ordlyden slik at den retter seg mot den som er den umiddelbare årsaken til at de oppstår fare for forurensning, og at leverandøren derfor ikke er forpliktet til å søke om utslippstillatelse.

Legalitetsprinsippet tilsier at en bør være forsiktig med å pålegge plikter på bakgrunn av usikre hjemmelsgrunnlag. Dette må gjelde selv om plikten ikke er av mer inngripende karakter enn en søknadspunkt.

Problemstillingen som drøftes, har likhetstrekk med situasjonen som oppstår når avfall leveres til avfallsdeponier på land. Det kan spørres om de regler og praksis som gjelder for dette, kan gi veiledning for vår problemstilling. Avfallsanlegg må ha tillatelse, jf. forurl. § 29, men loven gir ingen direkte avklaring på om de som leverer avfall til anlegget, også må ha tillatelse. Spørsmålet er heller ikke løst i forskriften om deponering av avfall.¹⁰⁶ SFT legger visstnok til grunn at det ikke kreves forurensningstillatelse for å levere forurensende avfall til et avfallsdeponi.¹⁰⁷ Dette trenger imidlertid ikke å bety at SFT mener at avfallsleverandører ikke er i en posisjon som omfattes av § 7 første ledd. Bakgrunnen for at avfallsprodusenter ikke må søke om tillatelse, kan skyldes at forurensningen faller inn under § 8, og dermed er unntatt fra plikten til å søke om tillatelse. SFTs praksis gir derfor ikke grunnlag for slutninger i forhold til hvordan § 7 skal forstås.¹⁰⁸

Forurensningsloven er utformet slik at erstatningsansvar og tiltaksplikt kan pålegges andre subjekter enn det subjektet som har fått utslippstillatelse. Tiltaksplikt kan pålegges ”den ansvarlige for forurensning”, jf. § 7 annet ledd, mens erstatningsansvar etter § 55 kan pålegges ”eier av fast eiendom, gjenstand eller anlegg eller virksomhet som volder forurensingsskade...dersom eieren også driver, bruker eller innehar

¹⁰⁶ FOR 2002-03-21 nr. 375: Forskrift om deponering av avfall

¹⁰⁷ Personlig meddelelse fra SFT

¹⁰⁸ Kirsten Jacobsen har i sin studentavhandling ”Håndtering av spesialavfall i Norge” lagt til grunn at produsenter av spesialavfall etter loven i utgangspunktet har konsesjonsplikt, ettersom leverandører av spesialavfall omfattes av § 7 og ikke er unntatt etter § 8, se s. 75 flg. Hennes begrunnelse for at leverandører av spesialavfall omfattes av § 7, bygger på den forurensningsfaren som det å inneha spesialavfall medfører. Begrunnelsen er således ikke fundert på at den faren for forurensning som oppstår hos avfallsdeponiet må anses som forårsaket av leverandøren, og at leverandøren av den grunn er i en posisjon som omfattes av § 7. Hennes konklusjon er således ikke direkte relevant for vårt formål, hvor leverandørens håndtering av CO₂ neppe kan anses for å føre til fare for forurensning, men hvor det er den påfølgende deponering av CO₂ som eventuelt utløser konsesjonsplikt for leverandøren.

eiendommen mv. Hvis eieren ikke driver, bruker eller innehar eiendommen, hviler ansvaret ”alene på den som faktisk driver, bruker eller innehar eiendommen .m.v....”. Hvorvidt en leverandør pålegges søknadsplikt, vil dermed i utgangspunktet ikke ha konsekvenser for muligheten til å pålegge leverandøren tiltaksplikt eller erstatningsplikt for forhold knyttet til deponeringen av CO₂. En viss betydning kan det nok likevel ha, for det vil antagelig være lettere å pålegge tiltaksplikt og erstatningsansvar dersom leverandøren også har hatt plikt til å søke om tillatelse. Men i prinsippet burde ikke dette ha betydning.

Ettersom det å deponere CO₂ må regnes som forurensning, vil det i tråd med lovens formål om å verne det ytre miljø mot forurensning, jf. § 1 første ledd, være ønskelig å begrense mengden av CO₂ som deponeres. En slik begrensning kan skje ved at et deponeringsanlegg bare gies tillatelse til å deponere en begrenset mengde CO₂. I et større miljøperspektiv kan en slik politikk være uheldig, for potensielle leverandører av CO₂ har ofte ikke noe annet alternativ enn å slippe gassen rett ut i luften. En bedre måte å begrense mengden CO₂ som deponeres, vil derfor være å begrense mengden av CO₂ som produseres, for på den måten å begrense mengden av CO₂ som kan leveres for deponering. En slik miljøpolitikk vil være lettere å gjennomføre dersom leverandører av CO₂ må søke om tillatelse, og myndighetene dermed får mulighet til å stille vilkår som kan begrense de enkelte leverandørers produksjon av CO₂. Lovens overordnede formål taler således for å pålegge leverandør av CO₂ søknadsplikt. En slik tolking støttes også av prisnippet om at forurensninger skal forebygges ved kilden. Dette prinsippet har til dels fått et formelt grunnlag i § 2 nr. 1, som sier at en retningslinje for gjennomføringen av forurensningsloven, er at det skal ”...arbeides for å hindre at forurensning oppstår...”.

Det må legges tung vekt på den løsningen som harmonere best med lovens formål, og dette må særlig gjelde innen miljørettens område, i tråd med de føringer som ligger i grunnlovens § 110 b. Konklusjonen blir etter dette at leverandører av CO₂ antagelig må søke om tillatelse til å levere CO₂ til et deponeringsanlegg.

3.3.3.3 Hvilket selskap/produksjonsenhet innen et konsern må søke om utslippstillatelse?

Problemstillingen i dette avsnittet retter seg mot det tilfellet at et større industrikonsern står bak en søknad om utslippstillatelse; er det morselskap, datterselskap eller den enkelte produksjonsenhet som må søke om tillatelse? Ordlyden i § 7 løser ikke dette spørsmålet. Men det ligger som en forutsetning i lovens system at det subjekt som får tillatelse, kan oppfylle de vilkåene som stilles til tillatelsen i medhold av § 16. Dette innebærer at det subjekt som får tillatelsen, bør ha tilstrekkelig kompetanse, økonomi og styringskontroll over den forurensende virksomhet til å kunne sikre at konsesjonsvilkårene oppfylles. Videre bør det kreves at den som søker, har juridisk rådighet over vedkommende virksomhet. Ut over disse kravene vil spørsmålet om hvem som skal søke innen et konsern, være et hensiktmessighetsspørsmål, hvor det kan være naturlig å se hen til forurensningsmyndighetenes ønsker.¹⁰⁹

3.3.4 Rettslige skranker ved vurderingen av om tillatelse skal gies

3.3.4.1 Innledning

Vurderingen av om tillatelse skal gies ligger inn under forurensningsmyndighetenes frie skjønn, jf. ordet ”kan” i § 11. Forurensningsmyndighetene *kan* således velge å gi tillatelse, men de *kan* også velge å la være. Men forurensningsmyndighetene står naturlig nok ikke helt fritt i vurderingen. For det første vil føringer fra politisk hold kunne virke styrende på om tillatelse gies. Den politiske kontrollen over forurensningsmyndighetenes skjønnsutøvelse vil jeg imidlertid ikke gå inn på da jeg må holde meg til de juridiske skranker. For det andre vil det kunne ligge både folkerettslige og internrettslige begrensinger på skjønnsutøvelsen. I det følgende er det de

¹⁰⁹ Avsnittet er basert på Bugge, 1999, s. 545/546

internrettslige skrankene som vil bli undersøkt, mens de folkerettslige skrankene vil bli behandlet i avhandlingens del III.

Den ulovefestede læren om myndighetsmisbruk vil være en absolutt skranke for forvaltningen skjønnsutøvelse, og et vedtak som innebærer myndighetsmisbruk, vil normalt være ugyldig og kan bli opphevet av domstolene.¹¹⁰ Læren om myndighetsmisbruk har sin hjemmel i rettspraksis, men vil til en viss grad også følge av en tolkning av hjemmelsgrunnlaget.¹¹¹ Det vil være myndighetsmisbruk dersom myndighetene under utøvelse av det frie skjønn, fattet et vedtak som er grovt urimelig, vilkårlig, eller tar utenforliggende hensyn eller foretar usaklig forskjellsbehandling. Det er neppe praktisk at et vedtak knyttet til CO2 deponering vil være vilkårlig, og jeg vil avgrense mot denne formen for myndighetsmisbruk. Det er heller ikke praktisk at et *avslag* på en søknad om forurensningstillatelse vil bli regnet som grovt urimelig. Det kan derimot tenkes at de vilkår som stilles til en tillatelse er urimelige, men denne problemstillingen utskytes til avsnittet nedenfor om adgangen til å stille vilkår ved et vedtak.

3.3.4.2 Hvilke hensyn kan det legges vekt på?

Ved vurderingen av hva som vil være utenforliggende hensyn etter myndighetsmisbrukslæren, kan problemstillingen like gjerne speilvendes, slik at man spør etter hvilke hensyn det *kan* legges vekt på. Forurensningsloven § 11 fjerde ledd sier følgende:

”Når forurensningsmyndighetene avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved

¹¹⁰ Se Eckhoff/Smith, 1997, s. 272

¹¹¹ Se Eckhoff/Smith, 1997, s. 271, 291

tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.”

Det er således de forurensningsmessige aspekter som skal stå i fokus ved vurderingen av om tillatelse skal gies. Det må understrekes at de forurensningsmessige ulempene er noe det *skal* legges vekt på, men det innebærer ikke at søknader om forurensningstillatelse som hovedregel skal avslås. I forarbeidene fremheves det at: ”Kan en verne miljøet mot forurensninger fra tiltak ved å sette passende vilkår, er det ikke grunn til å avslå søknaden med hjemmel i forurensningsloven.”¹¹² Loven åpner for at også andre hensyn enn forurensningsmessige kan taes i betraktning, jf. at uttrykket ”fordeler og ulemper” ikke er spesifisert. Forarbeidene nevner for eksempel at det kan legges vekt på at et tiltak vil ha uheldige følger for regional utvikling eller landets økonomi, eller kan gi andre miljøforstyrrelser enn forurensninger. Det vil således være et vidt spekter av fordeler og ulemper knyttet til CO₂ deponering som kan vektlegges ved vurderingen av om tillatelse skal gies. Det kan for eksempel sees hen til at CO₂ deponering kan skape arbeidsplasser og økonomisk vekst, samt at det kan bidra til reduksjon av utslipp ikke bare i Norge, men også i Nord Europa for øvrig.

Spørsmålet er så hvilken vekt ikke-forurensningsmessige hensyn kan tillegges. I Rt. 1993 s. 528 hadde tillatelse til drive pukkverk blitt nektet med bakgrunn i den trivselsreduserende virkning tungtrafikken til og fra pukkverket ville ha for nærmiljøet. Høyesterett la til grunn at uavhengig av om tungtrafikken kunne sies å medføre forurensningsmessige ulemper etter § 11 fjerde ledd, så kunne det legges avgjørende vekt på de ulemper tungtrafikken medførte, til tross for at det ikke var ulemper knyttet til tungtrafikk som hadde utløst plikten til å søke om konsesjon. Det ble med andre ord lagt avgjørende vekt på et sidehensyn. Høyesterett fremhevet ”at også andre miljøulemper enn de forurensningsmessige etter omstendighetene vil kunne tillegges avgjørende vekt som avslagsgrunn etter forurensningsloven”. Andre typer sidehensyn

¹¹² Ot. prp. nr 11 s. 25

enn miljøhensyn vil det imidlertid være mer betenkelig å legge avgjørende vekt på, men også i forhold til disse står nok forvaltningen relativt fritt til å avgjøre hvor mye vekt de forskjellige hensynene skal tillegges.¹¹³

Spørsmålet om hvilken vekt forurensningsmyndighetene kan legge på hensyn som ikke er av miljømessige karakter kan komme på spissen dersom flere parter ønsker å deponere CO₂ i samme akvifer. Det kan for eksempel tenkes at et selskap har fått tillatelse til å injisere CO₂ i en akvifer, og så søker ytterligere et selskap om å injisere CO₂ i den samme akviferen. Kan myndighetene nekte å gi tillatelse til selskap nummer to, utelukkende av hensyn til at selskap nummer 1 skal ha en eksklusiv rett til å bruke akviferen? Mye kan tale for myndighetene ikke har adgang til dette, for forurensningslovens formål er å sikre et effektivt vern av miljøet, og et avslag på en søknad om forurensningstillatelse bør derfor være motivert av hensynet til miljøet. Det er ikke meningen at loven skal være et styringsmiddel for å ivareta rene økonomiske og kommersielle hensyn.¹¹⁴

3.3.4.3 Usaklig forskjellsbehandling

Ved en avgjørelse som tilligger forvaltningens frie skjønn, vil det ofte være helt kurant at to parter forskjellsbehandles, typisk fordi de faktiske forhold ligger forskjellig an hos partene. Det som i henhold til myndighetsmisbrukslæren ikke er akseptabelt, er at forvaltningen driver usaklig forskjellsbehandling.¹¹⁵ I forurensningsretten kan det som for en part fremstår som usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre parter, i virkeligheten være kurant for å sikre et effektivt forurensningsvern. Resipienten tåler

¹¹³ Eckhoff/Smith, 1997, s. 290

¹¹⁴ Backer legger for eksempel til grunn at et avslag på en søknad om tillatelse ikke bare kan motiveres med hensyn til arbeidsmiljøet, Backer, 1999, s. 215.

¹¹⁵ Eckhoff/Smith, 1997, s. 303 flg.

kanskje belastningen av utslipp fra en virksomhet, men ikke fra to.¹¹⁶ Det vil dermed være kurant at myndighetene avslår søknad fra selskap nummer to som ønsker å deponere CO₂, dersom miljøbelastningen knyttet til å ha to deponeringsanlegg vil være uønsket stor.

3.3.4.4 Forskrift om behandling av tillatelser og IPPC direktivet, herunder BAT prinsippet

Miljøverndepartementet har gitt en egen forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven,¹¹⁷ i det følgende kalt saksbehandlingsforskriften. Forskriften gjennomfører det såkalte IPPC direktivet¹¹⁸ i norsk rett. IPPC direktivet har som formål å oppnå en integrert forebygging og begrensning av forurensning fra visse nærmere definerte virksomheter, jf. direktivets art. 1. Integrert forebygging skal oppnås ved at regulering av forurensende utslipp til luft, jord og vann fra en virksomhet, samles i én tillatelse gitt av ett organ. Det ene organet som er ansvarlig for å gi tillatelse, vil dermed kunne ivareta de samlede miljøinteresser på tvers av forskjellige særhensyn.¹¹⁹ Systemet med integrert forurensningsbegrensning har vært gjeldende rett i Norge siden forurensningsloven trådte i kraft i 1981.¹²⁰ Direktivet medførte dermed ikke behov for noen store endringer i det norske regelverket om forurensning.

¹¹⁶ Lovutredningen, s. 40

¹¹⁷ FOR 2202-04-16 nr 362: Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven

¹¹⁸ Rådsdirektiv 96/61 EF. IPPC står for "Integrated Pollution Prevention and Control"

¹¹⁹ Se blant annet direktivets forale punkt 7, som påpeker at "Særskilte strategier for begrensning av utslipp til luft, vann eller jord hver for seg vil kunne øke overføringen av forurensning mellom ulike miljøområder istedenfor å verne miljøet som helhet."

¹²⁰ Jf. Statens forurensningstilsyn hjemmeside <http://www.sft.no/lover/ippcdirektiv/>

Saksbehandlingsforskriften § 8 stiller krav om at visse grunnleggende prinsipper skal legges til grunn ved behandling av tillatelser. Det kanskje viktigste prinsippet er BAT (best available technology), som innebærer et krav om at bedrifter som vil ha forurensningstillatelse, i utgangspunktet må benytte seg av den beste teknologien som er tilgjengelig, jf. § 8 nr. 1 jf. vedlegg II. Det følger imidlertid av forskriftens § 1 at prinsippene i § 8 bare kommer til anvendelse på virksomheter som er oppført i vedlegg 1. Vedlegg 1 angir en liste over industrianlegg av en viss størrelse (heretter kalt vedlegg I bedrifter), og som presumptivt har et stort potensial for forurensning.¹²¹ CO₂ deponering er en ny form for virksomhet, og er naturlig nok ikke opplistet i vedlegg 1. Myndighetene vil dermed ikke være forpliktet til å legge BAT eller de øvrige reglene i forskriften kap. 4 til grunn ved behandling av forurensningstillatelse fra et CO₂ deponeringsanlegg.

Det må imidlertid presiseres at ettersom vurderingen av om tillatelse skal gies ligger under forvaltningens frie skjønn, så *kan* forurensningsmyndighetene legge vekt på de prinsipper som er angitt i saksbehandlingsforskriften § 4, selv om de ikke er rettslig forpliktet til det. Når det gjelder BAT prinsippet, følger det allerede av forurensningsloven selv at det vil være relevant å ta hensyn til dette. Forurensningsloven § 2 nr. 3 angir som retningslinje for gjennomføring av loven at det skal "...tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater." Denne retningslinjen kan minne om definisjonen av BAT i forskriften. Forskjellen er imidlertid at forskriftens beskrivelse av BAT er mer presis, og dermed vil legge sterkere føringer på hvilke krav som må stilles til en industrivirksomhet som søker om forurensningstillatelse enn hva som følger av § 2 nr. 11. BAT prinsippet i forskriften medfører således en høyere "nedre grense" for hva som må kreves av en industrivirksomhet.¹²² EU har satt i gang et

¹²¹ Direktivets forale punkt 27

¹²² Bugge, 1999, s. 341

omfattende program for å klargjøre hvilke teknologier som er i tråd med BAT innen forskjellige sektorer.

Leverandører av CO₂ kan befinne seg i den kategori av bedrifter som er nevnt i vedlegg 1. For eksempel vil et eventuelt gasskraftverk være omfattet av vedlegget, jf. vedlegg 1 punkt 1.1, som nevner forbrenningsanlegg med en nominell termisk tilført effekt på mer enn 50 MW. En problemstilling som kan reise seg, er om CO₂ deponering vil bli regnet som BAT for visse vedlegg 1 bedrifter, slik at myndighetene er forpliktet til å kreve at de leverer CO₂ til deponering. Dette spørsmålet er det vanskelig å gi noe konkret svar på, både fordi det juridisk reiser vanskelig spørsmål knyttet til hvordan BAT skal forstås,¹²³ og fordi en vurdering av om CO₂ deponering skal regnes som BAT, vil måtte gjøres konkret i lys av de retningslinjer som EU har utarbeidet på det tidspunktet vurderingen skal foretas. Jeg vil derfor ikke forfølge denne problemstillingen nærmere. Det kan opplyses at i en kronikk i Aftenposten har professor Hans Christian Bugge hevdet at myndighetene på sikt kan bli forpliktet til å kreve at eventuelle gasskraftverk

¹²³ Et springende spørsmål er hvordan en skal forstå kravet om at teknikken skal være tilgjengelig; må teknikken være tilgjengelig for den enkelte bedrift, bedrifter innen et visst område eller for den industrielle sektor som sådan? Spørsmålet er viktig, for CO₂ deponering vil i høyden kunne bli regnet som tilgjengelig for bedrifter i visse geografiske områder hvor det kan bygges en infrastruktur for transport av CO₂. I forskriften sies det uttrykkelig at tilgjengelighetskravet retter seg mot den ”aktuelle industrielle sektor”, se forskriftens vedlegg II punkt 2. I IPPC direktivets forale punkt 18 sies det derimot at det kan taes hensyn til ”geographical location and local environmental conditions”, og det kan tyde på at BAT kan ha lokale variasjoner innen de forskjellige industrielle sektorene. Problemstillingen drøftes i Løvstad, 1994, s. 50 flg.

på vestlandet deponerer CO₂, nettopp med bakgrunn i at en slik løsning vil kunne bli regnet som BAT.¹²⁴

3.3.5 Adgangen til å stille vilkår

Vurderingen av om tillatelse skal gies vil langt på vei bero på hvilke vilkår som det faktisk og rettslig er mulig å stille, samt hva en kan oppnå gjennom disse vilkårene.¹²⁵

Adgangen til å stille vilkår er et helt sentralt element i det rettslige systemet med å begrense forurensning. I praksis vil ofte spørsmålet om hvilke vilkår som skal stilles, og hvordan disse skal utformes, være de sentrale problemstillinger når en søknad om forurensningstillatelse behandles.

Mine tekniske kunnskaper om deponering av CO₂ er svært begrenset, og siktemålet med dette kapittelet er derfor begrenset til å angi de rettslige rammer for vilkårsadgangen, og i lys av dette skissere enkelte aktuelle vilkår.

3.3.5.1 Generelt om adgangen til å stille vilkår etter forurensningsloven

Det følger av den sedvanebaserte vilkårs læren at forvaltningen kan stille vilkår i vedtak som er underlagt forvaltningen frie skjønn. Dette har vært begrunnet i en ”fra det mer til det mindre slutning”; når myndighetene kan gjøre noe mer, nemlig å nekte tillatelse, må den også kunne gjøre det mindre, nemlig å gi tillatelse på visse vilkår. Vil kårslæren kan også begrunnes i de reelle hensyn som taler for at myndighetene skal ha adgang til å stille vilkår.

¹²⁴ Aftenposten, 8. mars 2000

¹²⁵ Lovutredningen s. 39

Forvaltningens adgang til å stille vilkår vil ofte følge direkte av loven. Men enten adgangen til å stille vilkår følger direkte av loven eller baseres på den sedvanebaserte vilkårlæren, så er det visse rammer for hvilke vilkår som kan stilles.

Hvorvidt et vilkår er innenfor disse rammene, beror på en totalvurdering hvor man særlig ser hen til om vilkåret har saklig sammenheng med den begunstigelse som gies, og om det er forholdsmessighet mellom vilkåret og det som søkes oppnådd.¹²⁶

Forurensningsloven §§ 16 og 63 gir forvaltningen adgang til å stille vilkår til en forurensningstillatelse. Etter § 16 første ledd kan det stilles vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper og for å fremme effektiv utnyttelse av energi. Slike vilkår kan være om beskyttelses- og rensetiltak, gjenvinning, og at tillatelsen er tidsbegrenset. Etter § 16 annet ledd kan forvaltningen stille vilkår om at det skal treffes tiltak som kan kompensere for de ulemper forurensning fra en virksomhet medfører.

For CO₂ deponering vil det nok primært være aktuelt å pålegge vilkår i medhold av § 16 første ledd, og da særlig vilkår som tar sikte på begrense faren for lekkasjer fra akviferen/reservoaret, samt å unngå utblåsningsulykker knyttet til injisering. (Det minnes om at for § 4 tilfellene så må det bare søkes om forurensningstillatelse i forhold til de sider ved virksomheten som jevnlig fører til forurensning, jf. § 4, og dermed vil ansvaret og kompetansen til å stille vilkår for å unngå utblåsningsulykker ikke følge av forurensningsloven, men av petroleumsloven.)

3.3.5.2 Noen aktuelle vilkår til et deponeringsanlegg

Det hefter betydelig usikkerhet til hvilken risiko det er for at CO₂ vil lekke ut, og hvor stort omfanget vil være av eventuelle lekkasjer. Myndighetene vil antagelig være interessert i å få klarlagt omfanget av eventuelle lekkasjer, både fordi dette vil være viktig informasjon for å vurdere videre satsing på deponering, og fordi Norge har en

¹²⁶ Det generelle som er skrevet om adgangen til stille vilkår er basert på Eckhoff/Smith, 1997, s. 369 flg., og Graver, 2002, s. 271 flg.

folkerettslig forpliktelse til å rapportere utslipp av CO₂, jf. klimakonvensjonens artikkel 4 a). Etter § 16 kan det blant annet stilles vilkår for å ”motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper”, og det må dermed kunne stilles vilkår om at operatøren av et deponeringsanlegg overvåker og rapporterer eventuelle lekkasjer.¹²⁷ Videre kan det stilles vilkår om hvor mye CO₂ som kan deponeres, og hvordan deponeringen skal foregå.

Det er ikke bare usikkerhet knyttet til risikoen for lekkasjer, men også til hvilke konsekvenser eventuelle lekkasjer vil ha for miljøet. Slik usikkerhet er uheldig, særlig sett i lys av at CO₂ deponering kan få et stort omfang. Det er derfor behov for forskning omkring disse problemstillingene. I forarbeidene er det forutsatt at det kan stilles vilkår om forskningsarbeid.¹²⁸ Kravet om at vilkår skal være saklige, tilsier at forskningen som pålegges må være relatert til CO₂ deponering, og at det må trekkes en grense mot mer grunnleggende forskning.¹²⁹

Et annet spørsmål er om det kan stilles vilkår om at eventuelle lekkasjer fra akviferer/reservoarer ikke skal overstige et bestemt nivå. Et slikt vilkår vil innebære at deponeringsanlegget får risikoen for lekkasjer. Sagt på en annen måte: Deponeringsanlegget får risikoen for hvordan naturen reagerer. Mens tradisjonelle vilkår retter seg mot den forurensende handlingen, vil et vilkår om akseptert lekkasjenivå rette seg mot resipientens evne til å takle et utslipp. Et vilkår om akseptert lekkasjenivå kan sies å bidra til å motvirke at forurensning medfører skade eller ulempe,

¹²⁷ Ot. prp. nr. 11 (1979-80) s. 28, Bugge, 1999, s. 346.

I forurensningstillatelsen som Statoil har fått for injeksjon av CO₂ i Utsiraformasjonen er det stilt vilkår om at Statoil overvåker injisert mengde CO₂, og rapporterer resultatene av overvåkingen til SFT, se brev fra SFT datert 16/12-02.

¹²⁸ Ot. prp. nr. 11 (1979-80) s. 28.

¹²⁹ Bugge, 1999, s. 346.

fordi en part som ønsker å deponere CO₂ vil få et ekstra incentiv til å kartlegge risikoen for lekkasjer. Ordlyden i § 16 kan dermed sies å omfatte et slikt vilkår.

Myndighetene adgang til å sette vilkår om akseptert lekkasjenivå vil ha konsekvenser for reglene om tiltaksplikt og erstatning. Tiltaksplikten etter § 7 annet ledd inntreffer dersom det foreligger forurensning i strid med loven. Hvis forurensningsmyndighetene har satt grenser for hvor mye lekkasjer som kan aksepteres, så vil overskridelse av disse grensene være ulovlig og utløse tiltaksplikt. Hvis myndighetene derimot ikke har satt slike grenser, vil myndighetene ikke ha adgang til å pålegge tiltaksplikt ved lekkasjer. Hensynet til å sikre at tiltakspliktsreglene kan være et virkemiddel ved lekkasjer fra deponert CO₂ tilsier at myndighetene kan stille vilkår om akseptert lekkasjenivå. Et slikt vilkår vil også gjøre det lettere å vinne fram med erstatningskrav som følge av lekkasjer, fordi reglen om tålegrense bare gjelder for forurensning som er ulovlig, jf. § 56.

Et vilkår om akseptabelt lekkasjenivå vil bidra til å oppfylle lovens formål om å verne miljøet mot forurensning, og det vil dermed være saklig. Et slikt vilkår er isolert sett ikke spesielt tyngende, selv om det indirekte kan utløse rettsvirkninger i form av erstatningsansvar og tiltaksplikt. Det kan imidlertid ikke være uforholdsmessig at et deponeringsanlegg må bære den økonomiske risikoen som tiltaksplikt og erstatningsansvar (som ikke er begrenset til tålegrensen) kan medføre ved lekkasjer. At risikoen for lekkasjer legges på deponeringsanlegget er i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale, og dette er et relevant moment ved lovtolkingen, se retningslinje i § 2 nr. 6. Forurensningsmyndighetene må derfor ha adgang til å stille vilkår som setter maksimumsgrenser for hvor mye CO₂ som får lekke ut fra akviferer/reservoarer.

3.3.5.3 Kan det stilles vilkår om at en virksomhet må levere CO2 til et deponeringsanlegg?

Det kan tenkes at en virksomhet søker om tillatelse til å slippe ut CO2 i luften, og får til svar at den i stedet må levere gassen til et deponeringsanlegg. Har myndighetene anledning til å stille vilkår om dette?

Det er ovenfor redegjort for at CO2 deponering kan tenkes å være den beste tilgjengelige teknologien (BAT) for visse virksomheter, slik at myndighetene, i henhold til saksbehandlingsforskriften, muligens kan være *forpliktet* til å stille krav om at de aktuelle virksomheter leverer CO2 til deponering. Ettersom vurderingen av om en teknologi skal regnes som BAT er en fundert på en avveining av hva som er økonomisk/teknisk mulig sammenholdt med de fordeler det har for miljøet, må det legges til grunn at dersom CO2 deponering må anses som BAT, så vil det også være saklig og forholdsmessig å kreve at gassen skal deponeres. Det er således de tilfeller hvor CO2 deponering ikke kan regnes som BAT, men hvor myndighetene likevel stiller vilkår om at gassen skal leveres til deponering, som skal drøftes i det følgende.

Det kan først slås fast at et vilkår om å levere CO2 til deponering vil være saklig, for siktemålet med vilkåret vil jo være å unngå de skadelige effektene som utslipp av CO2 til luft medfører. Det springende punkt er om det vil være forholdsmessig å pålegge et slikt vilkår. Denne vurderingen vil nødvendigvis være konkret. En må holde de økonomiske kostnader og de tekniske utfordringer CO2 deponering medfører opp mot de fordeler dette har. Det vil ikke være uforholdsmessig å kreve deponering dersom en slik løsning ikke medfører noe særlige merkostnader for virksomheten – det er for eksempel like dyrt å kjøpe CO2 kvoter som det er å levere CO2 til deponering. Dette må gjelde selv om det kan være usikkerhet knyttet til kostnadene ved CO2 deponering, og selv om kostnadsstrukturen ved CO2 deponering antagelig vil være mer ujevn enn ved å kjøp av kvoter, ettersom CO2 deponering vil kreve visse grunninvesteringer i infrastruktur. Til en viss grad må det vel også være rom for at CO2 deponering kan pålegges selv om det blir dyrere enn å slippe ut gassen i luften, men her vil det et eller annet sted gå en grense som det er vanskelig å si noe generelt om.

3.4 Tiltaksplikt

3.4.1 Generelt om tiltaksplikt

En av de viktigste usikkerhetsfaktorene ved CO₂ deponering er knyttet til risikoen for at gassen begynner å lekke fra akviferen/reservoaret. Hvis lekkasjene blir større enn hva som er forutsatt i forurensningstillatelsen, vil dette utgjøre en fare for forurensning som er i strid med loven, og den ansvarlige kan pålegges å treffe forskjellige former for tiltak etter § 7 annet ledd. Den prinsipale form for tiltak vil antagelig gå ut på å prøve å hindre lekkasjene ved at man på et eller annet vis tetter igjen ”hullene” som lekkasjene stammer fra. I det følgende vil jeg kort trekke opp rammene for tiltaksplikten i lys av hva som vil være praktisk i forbindelse med deponering av CO₂.

Tiltaksplikten inntre når det foreligger ”fare for forurensning” i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, og den bygger således på et objektivt ansvarsgrunnlag. Tiltaksplikt vil således inntre dersom en virksomhet gjør noe som er i strid med en forurensningstillatelse, og dette medfører forurensningsfare. Hvorvidt det foreligger ”fare for forurensning” må vurderes konkret, men på bakgrunn av lovens formål om å verne det ytre miljø og uttalelser i forarbeidene, kan det på generelt grunnlag fastslås at terskelen ligger lavt.¹³⁰ Sentrale elementer ved vurderingen av om terskelen er overtrådt, vil være sannsynligheten for at forurensning vil inntre og hva som vil være konsekvensene av eventuell forurensning. Som hovedregel vil det ikke inntre tiltaksplikt dersom en virksomhet drives i tråd med forurensningstillatelsen, men hvis det er åpenbart at tillatelsen kan omgjøres etter § 18 første ledd nummer 1 og 2, så vil tiltaksplikten likevel gjelde, jf. § 7 tredje ledd.

¹³⁰ Ot. prp. nr. 11 s. 96

Den primære forpliktelse etter reglene om tiltaksplikt, er at det skal treffes tiltak for å *hindre* at forurensning inntreffer, jf. § 7 annet ledd første punktum. Men dersom forurensning har inntrådt, vil forpliktelsens subsidiaire innhold være å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den, og å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følger av forurensningen, jf. § 7 annet ledd annet og tredje punktum. En viktig begrensning i tiltaksplikten ligger i det at plikten bare gjelder for tiltak som står i et *rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås*, jf. § 7 annet ledd fjerde punktum. Det skal med andre ord være forholdsmessighet mellom mål og midler. I denne vurderingen vil en særlig måtte sees hen til hva som er praktisk, teknisk og ikke minst økonomisk mulig å gjøre, og så veie dette mot konsekvensene av forurensning. Jo større konsekvensene vil være, jo mer omfattende vil også tiltaksplikten være.¹³¹

Tiltaksplikten pålegger ”den ansvarlige for forurensning”. Generelt sett vil dette være den som forurensningen skriver seg fra.¹³² Den ansvarlige trenger ikke nødvendigvis å utføre tiltakene selv, men kan få andre til å utføre dem for seg. Hvis den ansvarlige ikke oppfyller tiltaksplikten, kan myndighetene gi den ansvarlige pålegg om å treffe tiltak, jf. § 7 fjerde ledd. Dersom slike pålegg ikke følges, kan forurensningsmyndighetene sørge for iverksetting av tiltakene etter § 74 første ledd, og kreve utgiftene refundert fra den ansvarlige, jf. § 76 første ledd.

Hvis forurensningsmyndighetene velger å pålegge tiltak etter § 7 fjerde ledd, gjelder ikke kravet om at tiltaket må være forholdsmessig, jf. § 7 fjerde ledd, som viser til annet ledd første til tredje punktum, men *ikke* til fjerde punktum.¹³³ Lovgiver ønsket nemlig at forurensningsmyndighetene skulle ha fritt skjønn til å bestemme hvilke tiltak som skulle

¹³¹ Ot. prp. 11 s. 97

¹³² Ot. prp. nr. 11 s. 97

pålegges.¹³⁴ Myndighetsmisbrukslæren gjelder imidlertid generelt, og vil være en rettslig skranke for hvilke tiltak forurensningsmyndighetene kan pålegge.¹³⁵

3.4.2 Deponeringsanleggets tiltakspflicht

Et deponeringsanlegg må regnes som ”den ansvarlige” for forurensningsfare knyttet til injeksjon av CO₂ og lekkasjer fra reservoarer/akviferer. Deponeringsanlegget vil dermed være forpliktet til å treffe tiltak ved eventuelle lekkasjer og ved ulykker som oppstår i forbindelse med injisering. (For § 4 tilfeller gjelder ikke tiltakspflichten ved akutt forurensning, jf. § 4 første ledd siste setning). Tetningstiltak kan antagelig bli meget kostnadskrevende. Når kostnadene veies opp mot den begrensede skade som utslipp av CO₂ i havet kan medføre, skal det nok ikke så mye til før et tetningstiltak vil bli regnet som uforholdsmessig, jf. § 7. Den ansvarlige vil i så fall ikke være forpliktet til å utføre et slikt tiltak.

Et særskilt spørsmål er om deponeringsanlegget kan regnes som ansvarlig for forurensningsfare som kan oppstå i forbindelse med transport av CO₂ ut til anlegget. Det kan for eksempel oppstå lekkasjer fra en rørledning som frakter CO₂ fra leverandører til deponeringsanlegget, og det må settes i verk tiltak for å hindre ytterligere lekkasjer. Hvis det er deponeringsanlegget som eier rørledningen, vil dette utvilsomt være ansvarlig. Mer tvilsomt blir det hvis eierskap og drift av rørledningen ligger hos andre virksomheter, for eksempel hos leverandørene av CO₂. I et slikt tilfelle

¹³⁴ Se Ot. prp. nr. 11 s. 97. Det fins imidlertid uttalelser i forarbeidene som tyder på at forholdsmessighetskravet også skulle gjelde for tiltak som blir pålagt, se proposisjonen s. 98, hvor det sies at ”Den ansvarlige kan bare pålegges å treffe tiltak som ut fra de konkrete omstendigheter er rimelige.” Etter min oppfatning må denne uttalelsen forstås som en retningslinje for forvaltningens skjønnsutøvelse. Bugge forstår uttalelsen som en henvisning til myndighetsmisbrukslæren, se Bugge, 1999, s. 329.

¹³⁵ Tilsvarende Bugge, 1999, s. 329

vil deponeringsanlegget ikke ha hatt noe direkte berøring med de forhold som medfører forurensningsfaren, ettersom deponeringsanlegget først kommer inn i bildet *etter* at CO₂ har blitt transportert ut til anlegget. På den annen side er det deponeringsanlegget som er ansvarlig for den virksomhet som nødvendiggjør transport av CO₂, så det er en viss tilknytning mellom deponeringsanlegget og forurensningsfaren. Det vil imidlertid være å trekke ordlyden langt dersom deponeringsanlegget skal regnes som ”ansvarlig” i et slikt tilfelle. Et deponeringsanlegg vil derfor neppe ha tiltaksplikt for forurensningsfare knyttet til transport av CO₂ i rørledninger, med mindre deponeringsanlegget eier, drifter eller har en annen form for tilknytning til rørledningene.

3.4.3 Leverandørens tiltaksplikt

Et særskilt spørsmål er om leverandører av CO₂ kan ha tiltaksplikt for forurensningsfarer som oppstår etter at CO₂ er levert til deponeringsanlegget. Kan for eksempel en leverandør bli pålagt å tette lekkasjer fra akviferer/reservoarer hvor leverandørens CO₂ ligger lagret? I utgangspunktet vil deponeringsanlegget her være ansvarlig, men det følger av forarbeidene at flere kan være ansvarlige, til tross for at ordlyden i § 7 kunne tyde på noe annet, jf. uttrykket ”den ansvarlige”.¹³⁶ Antagelig vil ansvarsforholdene mellom en leverandør av CO₂ og operatøren av et deponeringsanlegg være regulert i kontrakt, men hvordan de internt har fordelt ansvaret seg i mellom vil ikke ha direkte betydning for ansvaret for tiltaksplikten utad. Partenes ansvarsfordeling internt kan imidlertid være et moment i vurderingen av hvem som skal anses ansvarlig utad.¹³⁷ Forurensningsmyndighetene vil nok først og fremst rett pålegg om å treffe tiltak for å hindre lekkasjer til deponeringsanlegget, ettersom det er dette som har utført deponeringen og dermed er nærmest til å treffe tiltak mot lekkasjer. En tiltaksplikt for leverandøren vil nok først bli aktualisert dersom deponeringsanlegget ikke er i stand til

¹³⁶ Ot. prp. nr. 11 s. 97,

¹³⁷ Bugge, 1999, s. 571 flg.

å følge opp de tiltak det blir pålagt for å hindre lekkasjer, typisk dersom deponeringsvirksomheten er konkurs. Det kan virke rart å drøfte en problemstilling som forutsetter at deponeringsanlegget er konkurs mens prosjektet ennå er på skrivebordsstadiet. Når jeg likevel velger å se på spørsmålet om leverandørens tiltaksplikt for lekkasjer, så skyldes det at tiltaksplikten kan bli kostbar, og at det derfor vil være viktig for leverandøren å ha kartlagt denne risikoen.

Hvis leverandøren eier eller driver driften av rørledningene, vil leverandøren måtte regnes som ansvarlig for forurensningsfarer som oppstår fra disse. Spørsmålet om leverandørens tiltaksplikt i forhold til rørledninger kommer først på spissen dersom leverandøren ikke har noen tilknytning til driften av rørledningene. Dette spørsmålet vil i det følgende bli behandlet sammen med spørsmålet om leverandørens ansvar for lekkasjer fra akviferer og reservoarer.

Den rettslige problemstillingen blir om leverandøren kan sies å være ”den ansvarlige for forurensning”, jf. § 7. Det er leverandøren som har produsert CO₂-gassen og som får løst sitt avfallsproblem ved at gassen deponeres, og ordlyden kan dermed sies å omfatte leverandøren. Uttrykket ”den ansvarlige” rekker imidlertid meget vidt, og hensynet til å unngå urimelige resultater kan tilsi at ordlyden i enkelte tilfeller må tolkes innskrenkende.¹³⁸ I forarbeidene påpekes det at det er vanskelig å gi klare retningslinjer for hvem som skal regnes som ”den ansvarlige”, og at den nærmere grensedragningen må trekkes opp i praksis.¹³⁹

¹³⁸ Bugge, 1999, s. 527

¹³⁹ NOU 1977: 11 Tiltak mot forurensninger, s. 23, Ot. prp. nr. 11 s. 97. Reglene om tiltaksplikt bygger på lovforslaget i NOU 1977: 11, og uttalelser i dette dokumentet kan derfor være relevante ved tolkingen av § 7.

Dersom forurensningsmyndighetene har pålagt leverandøren å levere CO₂-gassen til deponering, så taler dette mot at leverandøren bør bli ansvarlig. Leverandøren vil jo da ha blitt påtvunget den løsningen som medfører forurensningsfare, og det vil være lite rimelig at leverandøren pålegges et større ansvar enn CO₂ kilder som ikke har blitt pålagt å levere gassen til deponering, og som derfor slipper den rett ut i luften.

I forarbeidene sies det blant annet følgende om vurderingen av hvem som skal være ansvarlig: ”Hovedsiktemålet er å finne fram til hvem som kan treffe nødvendige tiltak mot forurensning, og i denne vurderingen kan det bl.a. være grunn til å legge vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensningen eller faren for forurensning og hvilke muligheter vedkommende har til å treffe effektive tiltak.”¹⁴⁰ En leverandør av CO₂ som driver landbasert virksomhet vil ha dårlige forutsetninger for å treffe tiltak mot forurensning fra CO₂ som er deponert. Det kan stille seg annerledes for en leverandør som selv driver med petroleumsvirksomhet, og som dermed har erfaring med forurensningsarbeid til sjøs. Det vil imidlertid være lite rimelig dersom denne forskjellen skulle lede til at leverandører fra offshorevirksomhet kan pålegges tiltaksplikt, mens leverandører fra landbasert virksomhet skal få slippe. Dette leder oss over på et annet viktig poeng som taler mot å pålegge leverandører tiltaksplikt: CO₂ som transporteres og deponeres vil gjerne komme fra en rekke forskjellige leverandører, og det kan bli en praktisk vanskelig oppgave å fordele tiltaksplikten og et eventuelt kostnadsansvar etter § 76 mellom dem. Leverandører i utlandet vil i hovedsak ikke være underlagt forurensningsloven, og kan følgelig heller ikke pålegges tiltaksplikt. Det vil være lite rimelig om beliggenhet skal være avgjørende for om en CO₂ kilde kan pålegges tiltaksplikt, og for å unngå forskjellsbehandling kan det være best å tolke reglene slik at ingen leverandører kan pålegges tiltaksplikt.

¹⁴⁰ Ot. prp. nr. 11 s. 97

Når leverandøren leverer CO₂-gassen for at den skal bli deponert, så ligger det presumptivt et ønske hos leverandøren om å bli kvitt ansvaret for gassen. De ansvarlig for transport og deponering vil på sin side ha et ønske om å få gassen, for disse tjener jo penger på å transportere og deponere den. Det er operatøren av rørledningene og deponeringsanlegget som vil være nærmest til å tjene penger på at CO₂ deponeres, og det er derfor naturlig at denne er eneansvarlig etter § 7.

Det kan hevdes at miljøet vernes best ved at tiltaksplikt kan pålegges flere subjekter, og at en tolking som sikrer dette vil være best i tråd med lovens formål. Mot dette kan det innvendes at en vidtrekkende tiltaksplikt vil innebære en økonomisk risiko som kan forhindre at private aktører vil være villige til å satse på bruk av nye løsninger for å bekjempe miljøproblemer. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det dessuten være uheldig med flere ansvarlige, for det vil gjerne føre til høyere transaksjonskostnader, for eksempel som følge av dobbel forsikringsdekning.¹⁴¹

Hovedpoenget må imidlertid være at en leverandør av CO₂ har en så avledet rolle i forhold til den forurensningsfare som transport og deponering eventuelt medfører, at leverandøren i utgangspunktet ikke kan regnes som ansvarlig. Men dersom leverandøren har vært involvert i utviklingen og gjennomføringen av selve deponeringen, så kan en konkret vurdering tilsi at leverandøren må regnes som ansvarlig.

Konklusjonen blir at en leverandør i utgangspunktet ikke vil ha tiltaksplikt for forurensning som inntreffer etter at CO₂ har blitt levert til et deponeringsanlegg.

¹⁴¹ Bugge, 1999, s. 543

4 Erstatningsansvar

4.1 Innledning

Deponering av CO₂ vil, i likhet med andre virksomheter, medføre en risiko for skader og ulykker som igjen kan medføre erstatningsansvar. Risikoen for at det skal oppstå forurensningsskader som medfører erstatningsansvar er imidlertid små, ettersom det er liten sjanse for at CO₂ deponering medfører skader på miljøet som vil lede til økonomisk tap. Jeg vil derfor begrense meg til en kort gjennomgang av reglene om erstatningsansvar for forurensningsskade etter forurensningsloven. Jeg vil også ta et streiftog innom petroleumslovens erstatningsregler.

4.2 Forurensningslovens erstatningsregler

Forurensningsloven kapittel 8 regulerer adgangen til å få erstatning for forurensningsskade. Forurensningslovens erstatningsregler er avgrenset både positivt og negativt. Den positive avgrensningen er at reglene i kapittel 8 bare gjelder for plikten til å betale erstatning for forurensningsskade. Med forurensningsskade menes skade, ulempe eller tap forårsaket av forurensning, jf. § 53. Skader, ulemper eller tap som ikke er forurensningsskade vil kunne være erstatningsrettslig vernet etter andre regler, først og fremst etter de alminnelige, ulovfestede erstatningsreglene. Den negative avgrensningen er at loven ikke gjelder dersom ansvarsspørsmålet er særskilt regulert i annen lovgivning eller kontrakt, jf. § 53 første ledd. Dette innebærer at petroleumslovens erstatningsregler går foran forurensningslovens erstatningsregler. Forurensningslovens erstatningsregler vil imidlertid kunne supplere andre lovers erstatningsregler.¹⁴²

¹⁴² Ot. prp. nr. 23 s. 104

Det geografiske virkeområdet for kapittel 8 er angitt i § 54, hvor det blant annet sies at kapittel 8 gjelder for forurensningsskade som inntreffer i den økonomiske sonen.

Erstatningsreglene er dermed ikke underlagt de geografiske og saklige begrensningene som § 3 og 4 oppstiller for resten av lovens regler, jf. § 3 fjerde ledd. Dersom forurensningsskade inntreffer på den delen av norsk kontinentalsokkel som ligger utenfor den økonomiske sonen, vil forurensningslovens erstatningsregler få anvendelse dersom dette følger av ellers gjeldende lovvalsregler, se. § 54 annet ledd.

Ansvar for forurensningsskade er som hovedregel objektivt, jf. § 55. Denne paragrafen angir også hvem et erstatningsansvar kan rettes mot:

“Eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som volder forurensningsskade, er ansvarlig etter kapitlet her uten hensyn til egen skyld, dersom eieren også driver, bruker eller innehar eiendommen m.v. I motsatt fall hviler slikt ansvar alene på den som faktisk driver, bruker eller innehar eiendommen m.v., for så vidt skaden ikke skyldes forhold som også eieren hefter for etter ellers gjeldende erstatningsregler.”

Regelen bygger på prinsippet om at forurenseren skal betale. Den knytter ansvaret til den som har den faktiske bruk eller drift av en eiendom, virksomhet mv; prinsipalt til den som eier eiendommen mv., subsidiært til den som i stedet for eieren faktisk driver eller bruker eiendommen eller virksomheten.¹⁴³ Det vil således være eieren av deponeringsvirksomheten som er ansvarlig, med mindre virksomheten drives av noen andre enn eieren. Kan en leverandør av CO₂ risikere å bli ansvarlig for forurensningsskader som inntreffer som følge av lekkasjer i forbindelse med transport og deponering av CO₂? I hovedsak vil pliktsubjektet for tiltaksplikten etter § 7 annet ledd

¹⁴³ Bugge, 1997, s. 560

og pliktsubjektet for erstatning etter § 55 være sammenfallende,¹⁴⁴ og jeg viser derfor til drøftelse av leverandørens tiltaksplikt under punkt 2.5.3.

Ytterligere et vilkår for at det kan pålegges erstatning er at det må foreligge adekvat årsakssammenheng mellom den skadevoldende handlingen og skaden, jf. ordet ”volder” i § 55. Hvorvidt det foreligger årsakssammenheng mellom forurensning og en inntrådt skade vil ofte være et omstridt spørsmål i saker om erstatning etter forurensningsskader. Av interesse i denne sammenheng er § 59, som sier at: ”Den som volder en forurensning som alene eller sammen med andre skadeårsaker kan ha forårsaket forurensningsskaden, regnes for å ha voldt skaden dersom det ikke blir godtgjort at en annen årsak er mer sannsynlig”. Vi ser her at bevisbyrden snus, til ulempe for den som har voldt forurensning.

Ved forurensningsskade som oppstår som følge av tillatt forurensning vil det bare kunne kreves erstatning i den grad forurensningen ligger over tålegrensen, jf. § 56 første ledd. Tålegrensen fastsettes med utgangspunkt i at forurensningen ikke skal være urimelig eller unødig etter reglene i naboloven § 2 annet til fjerde ledd. Nabolovens kriterier gir imidlertid lite veiledning i forhold til forurensningsskader som følger av CO₂ deponering, for kriteriene er rettet mot landbasert virksomhet. Nå vil imidlertid forurensningsskade som er forårsaket av CO₂ deponering antagelig skyldes *ulovlig forurensning*, og i så fall gjelder ikke tålegrensebegrensningen. En forurensning vil være ulovlig dersom den strider imot en tillatelse, og det er jo nettopp det som vil være tilfellet dersom lekkasjer overstiger det nivå som myndighetene har godtatt i forurensningstillatelsen til deponeringsanlegget. Det må antas at dersom eventuelle lekkasjer holder seg innenfor det nivå myndighetene har akseptert, så vil risikoen for forurensningsskader være lav.

¹⁴⁴ Se Bugge, 1997, s. 566, med videre henvisninger til litteratur.

Det er bare økonomiske tap som kan kreves erstattet, jf. § 57. Bestemmelsen gir imidlertid en videre ramme for hvilke økonomiske tap som kan kreves erstattet enn hva som følger av alminnelig erstatningsrett. Bokstav c) og d) gir for eksempel adgang til erstatning for tap knyttet til utøvelse av allemannsrett, for eksempel fiske. Utgangspunktet etter alminnelige erstatningsrett er at allemannsretten ikke har erstatningsrettslig vern.¹⁴⁵

4.3 Petroleumslovens erstatningsregler

Visse typetilfeller av CO₂ deponeringsvirksomhet vil være omfattet av petroleumsloven.¹⁴⁶ Disse typetilfellene reguleres i utgangspunktet av petroleumslovens erstatningsregler, jf. forurl. § 55, som sier at forurensningslovens ansvarsregler bare gjelder i den grad ansvarsspørsmålet ikke er regulert i annen lovgivning. Uttrykket ”ansvarsspørsmålet” må forstås i vid forstand, og omfatter i tillegg til regler om erstatningsgrunnlag og ansvarssubjekt, også eventuelle andre særregler om gjennomføringen av erstatningsoppgjøret, kretsen av skadelidte, søksmålskompetanse, osv.¹⁴⁷ Som nevnt ovenfor, vil imidlertid forurensningslovens erstatningsregler kunne supplere petroleumslovens erstatningsregler.

I det følgende vil jeg undersøke om det er forskjeller mellom forurensningsloven og petroleumslovens erstatningsregler. I så fall vil det vil ha erstatningsrettslig betydning om en CO₂ deponeringsvirksomhet faller inn under petroleumsloven eller ikke.

Petroleumsloven kapittel 7 gjelder erstatningsansvar for forurensningsskade, jf. § 7-2 første ledd. Petroleumsloven har en snevrere definisjon av forurensningsskade enn

¹⁴⁵ Bugge, 1999, s. 392 med videre henvisninger.

¹⁴⁶ Tilfellene hvor CO₂ brukes som trykkstøtte og hvor CO₂ stammer fra petroleumsproduksjon på kontinentalsokkelen, se punkt 2.2.2.

¹⁴⁷ Ot. prp. nr. 33 (1988-89) s. 104

forurensningsloven. Forurensningsskade i petroleumslovens forstand foreligger dersom årsaken til skaden skyldes utslipp eller utstrømning av petroleum, jf. § 7-1. Kapittel 7 er dermed ikke relevant i forhold til deponering av CO₂.

Petroleumsloven kapittel 8 gjelder "...erstatning for økonomisk tap som petroleumsvirksomheten påfører norske fiskere som følge av at virksomheten legger beslag på fiskefelt, eller medfører forurensning og avfall eller ved at innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av denne volder skade", jf. § 8-1 første ledd. Når det gjelder tap som knytter seg til forurensning, synes det ikke å være noen vesentlige forskjeller mellom forurensningsloven og petroleumslovens erstatningsregler. Reglene om ansvarskanalisering er imidlertid forskjellig; etter petrl. § 8-3 ligger ansvaret hos rettighetshaver, mens ansvaret etter forurl. § 55 primært ligger hos utøveren av virksomheten. Erstatningsansvar etter petroleumsloven kapittel 8 må altså rettes til rettighetshaver, uavhengig av om det faktisk er denne som har drevet deponeringsvirksomheten.

Petroleumsloven skiller seg imidlertid fra forurensningsloven ved at den gir fiskere rett til erstatning for økonomisk tap:

- som følge av avfall fra petroleumsvirksomhet, jf. § 8 – 3.
- som følge av at petroleumsvirksomheten beslaglegger fiskefelt slik at fisket blir umuliggjort eller vesentlig vanskeliggjort, jf. § 8-2.
- som følge av at en innretning eller plassering av denne volder skade, og skadelidte ikke har rett til erstatning etter § 8-2, jf. § 8-5.

Fiskere som påføres slik tap som nevnt i de tre punktene ovenfor fra deponeringsvirksomhet som ikke omfattes av petroleumsloven, vil måtte bygge sine erstatningskrav på de ulovfestede reglene om erstatning for tap knyttet til utøvelse av allemannsrettigheter. Det skal svært mye til for å vinne fram med et slikt

erstatningskrav, for som nevnt ovenfor har allemannsretten i utgangspunktet ikke erstatningsrettsliv vern.¹⁴⁸

Det erstatningsrettslige vernet for tap fiskere påføres av deponeringsvirksomhet vil dermed til en viss grad avhenge av om deponeringsvirksomheten kan rubriseres som petroleumsvirksomhet. Hvis en fisker for eksempel får ødelagt noten av en rørledning som frakter CO₂ til en oljeplattform hvor CO₂-gassen skal brukes som trykkstøtte, så vil fiskeren ha krav på erstatning etter § 8-2. (Forutsatt at fiskeren har vist nødvendig varsomhet under fiske). Hvis noten derimot ødelegges av en rørledning som transporterer CO₂ til et deponeringsanlegg som ikke omfattes av petroleumsløven, så står fiskeren i praksis uten erstatningsrettslig vern. En slik forskjell synes ubegrunnet, og reglene bør endres slik at et deponeringsanleggs tilknytning til petroleumsvirksomheten ikke skal ha avgjørende betydning for fiskeres mulighet til å kreve erstatning.

¹⁴⁸ Bugge, 1999, s. 392 flg.

Del III. Folkerettslige regler om forurensning med betydning for CO2 deponering

5 Havrettskonvensjonens regler om forurensning

5.1 Innledning

Havrettskonvensjonen kapittel 11 omhandler regler om beskyttelse og bevaring av det marine miljø, herunder bestemmelser om forurensning. I det følgende vil det bli undersøkt om disse bestemmelsene setter rettslige skranker for å deponere CO2.

5.2 Statenes plikt til å hindre, redusere og kontrollere forurensning

Havrettskonvensjonens hovedbestemmelse om forurensning er art. 194. I følge første punktum er statene forpliktet til å ta "...all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source,...". Det første spørsmålet som reiser seg, er om deponering av CO2 er forurensning i konvensjonens forstand. Havrettskonvensjonen art. 1 punkt 4 lyder slik:

“”pollution of the marine environment” means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities;...”

Definisjonen har klare likhetstrekk med forurensningslovens § 6 sin definisjon av forurensning, ved at begrepet har en toleddet struktur hvor det må foreligge en miljøpåvirkning som kan resultere i en skadevirkning.

Etter en normal språklig forståelse omfatter ”substance” både gass og væske,¹⁴⁹ og jeg vil derfor legge til grunn at CO₂ omfattes. Det kan være tvilsomt om ”maritime area” omfatter undergrunnen ned til de dybder hvor akviferer og reservoar befinner seg. Uavhengig av hva en måtte mene om rekkevidden til uttrykket ”maritime area”, så vil vel det å deponere CO₂, sett i lys av lekkasjefaren, innebære en form for *indirekte introduksjon* av CO₂ til havet, og dermed blir ikke avgrensningen av uttrykket ”maritime area” avgjørende. Rekevidden av konvensjonens krav til skadevirkning er heller ikke klart. Det overordnede uttrykk er ”deleterious”, og sett i lys av de påfølgende kvalifiseringer ”harm”, ”hazards”, ”hindrance”, ”impairment of quality”, kan det tyde på at skadevirkningen skal være av en viss styrke. På den annen siden kan konvensjonens formål om å bevare og beskytte miljøet tale for at terskelen ikke skal ligge høyt. Lekkasje av CO₂ kan føre til lokal forurning og vanskeligere levekår for marin flora og fauna, og dette vil være en relevant skadevirkning å legge vekt på, men det er usikkert om disse skadevirkningene er av tilstrekkelig styrke til å kvalifisere CO₂ deponering som forurensning. Et spørsmål som reiser seg, er om det er relevant å ta i betraktning at CO₂ som eventuelt lekker ut kan ende opp i atmosfæren og dermed påvirke verdens klima. Ut ifra bestemmelsens ordlyd kan det virke som det bare er skadevirkninger for havmiljøet som er relevante, og at de skadelige effekter som drivhuseffekten kan påføre flora og fauna på land, ikke kan taes i betraktning. En slik tolkning er muligens for snever, men for vårt formål er det ikke nødvendig å forfølge spørsmålet nærmere. Drivhuseffekten vil jo ha skadelige følger også for det marine miljøet, blant annet som følge av at havet varmes opp. Når en tar i betraktning de skadevirkningene lekkasjer av CO₂ til havet kan medføre lokalt og globalt, så gir det grunn til å anta at disse er av en slik styrke at de omfattes av bestemmelsen.

¹⁴⁹ Oxford advanced learners dictionary definerer substance som ”a type of solid, liquid or gas that has particular qualities”.

Det er imidlertid ingen som kan si med sikkerhet at CO₂ vil lekke ut og gi skadelige følger for miljøet. Bestemmelsen stiller da heller ikke krav om skadevirkninger må inntreffe, det er tilstrekkelig at de er ”likely to result”. Hvor strengt skal likely to result kravet tolkes? Etter ordlyden stilles det krav om at sannsynligheten skal være av en viss styrke. *Ruud, Ulfstein og Fauchald* skriver at ”likely to result” kravet er ”... en forsiktig anvendelse av et føre var-prinsipp, men ikke noe i nærheten av et krav om at den som tilfører slike stoffer eller energi har bevisbyrden for at skade ikke vil oppstå.”¹⁵⁰

Konvensjonens formål om å ivareta det marine miljø trekker i retning av at sannsynlighetskravet ikke skal tolkes strengt. Likevel kan det virke som ”likely to result” kravet stiller høyere krav til at skadevirkning skal inntreffe enn det motsvarende ”kan” kravet i forurensningsloven § 6; grensen for hva som vil bli regnet som forurensning er dermed lavere i forurensningsloven. Ettersom det er betydelig usikkerhet knyttet til om CO₂ vil lekke ut og om CO₂ lekkasjer vil ha skadelige konsekvenser for miljøet, er det vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner med hensyn til om CO₂ deponering er forurensning i havrettskonvensjonens forstand. Men siden omfanget av CO₂ som deponeres kan bli enormt, og at selv med lave lekkasjerater kan de faktiske utslipp bli store, så kan mye tale for at CO₂ deponering må regnes som forurensning.¹⁵¹

Hvis CO₂ deponering anses som forurensning, vil statene ha en generell plikt til å forhindre, begrense og kontrollere slik virksomhet etter art. 194. Innebærer det i så fall at CO₂ deponering er forbudt? Bestemmelsen sier at statene skal treffe tiltak for å hindre forurensning, men den sier også at de skal treffe tiltak for å redusere og

¹⁵⁰ Ruud, Ulfstein og Fauchald, 1997, s. 125.

¹⁵¹ I betenkningen fra Wikborg og Rein legges det til grunn at det er usikkert om CO₂ deponering omfattes av konvensjonens forurensningsbegrep, og at det ”...avgjørende synes å bli en konkret faktisk/teknisk vurdering av faren for at den deponerte CO₂ i et langsiktig perspektiv vil kunne påvirke miljøet”, Christian Michelsen Research, 2002, s. 47.

kontrollere forurensning, og den må derfor forstås slik at den ikke setter et absolutt forbud mot å forurense.¹⁵² Det kan vel dessuten argumenteres med at ettersom CO2 deponering er et virkemiddel for å redusere utslipp av CO2 til atmosfæren, med de skadelige følger det har for det marine miljø, så er CO2 deponering en form for forurensning som gjøres for å forhindre en verre forurensning. I et slikt perspektiv kan CO2 deponering sies å bidra til å redusere statenes forurensning, i tråd med de forpliktelser som følger av art. 194.¹⁵³

Mens art. 194 første punkt retter seg mot forurensning av havmiljøet generelt, retter art. 194 2. punkt seg mot forurensning av andre staters miljø. Bestemmelsen sier at:

”States shall take all measures necessary to ensure that activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other states and their environment, and that pollution arising from incidents or activities under their jurisdiction or control does not spread beyond the areas where they exercise sovereign rights in accordance with this Convention.”

Etter bestemmelsens andre alternativ har statene en absolutt plikt å unngå at forurensning under statens kontroll sprer seg til andre staters områder. I følge *Ruud, Ulstein, Fauchald, ”Innføring i Havrett”*,¹⁵⁴ kan bestemmelsen neppe tolkes så strengt. De finner støtte for et mer begrenset forbud ved å sammenholde art. 194 punkt 2 med de mer spesielle reglene om forurensning fra ulike kilder. I artiklene 207, 208, 210, 211 og 212 er det særlige bestemmelser om forurensning som stammer fra henholdsvis landbaserte kilder, havbunnaktiviteter, dumping, skip og atmosfæren. Det ligger i kortene at forurensning fra en rekke av disse kildene vil kunne ramme andre stater.

¹⁵² Ruud, Ulfstein, Fauchald, 1997, s. 123

¹⁵³ Det minnes om at det er omstridt om CO2 deponering alt i alt er et gunstig virkemiddel for miljøet, se punkt 1.2.

¹⁵⁴ Ruud, Ulfstein, Fauchald, 1997, s. 124

Likevel er statenes forpliktelse i forhold til disse forurensningskildene begrenset til å utarbeide lover og forskrifter samt å treffe tiltak (plikten til å treffe tiltak gjelder ikke forurensning fra skip) for å hindre, redusere og kontrollere forurensning. Det foreligger således ikke noen absolutt plikt til å unngå disse formene for forurensning. Plikten til ikke å iverksette handlinger som kan føre til forurensning av andre staters områder er således ikke så absolutt som ordlyden i art. 194 annet punktum annet alternativ kan tilsi. Bestemmelsen retter seg nok bare mot de tilfeller hvor forurensningen har skadefølger som ligger over et visst nivå. Ettersom de skadefølger som risikeres ved CO₂ deponering er begrenset, kan det ikke utledes et forbud mot å deponere CO₂ av art. 194.

Det kan således ikke utledes et forbud mot å deponere CO₂ etter Havrettskonvensjon. Det må imidlertid taes et forbehold. Etter art. 210 er statene forpliktet til å utarbeide regler for å forhindre, kontrollere og bekjempe forurensning ved dumping, og slike regler skal være minst like effektive som det som følger av internasjonale regler og standarder, jf. art. 210 punkt 6. De internasjonale regler og standarder som bestemmelsen viser til, er antatt å være de som følger London konvensjonen.¹⁵⁵ I den grad London konvensjonen gir regler som innebærer et forbud mot deponering av CO₂, så kan en si at forbudet også følger av Havrettskonvensjonen. London konvensjonen vil bli gjennomgått nedenfor.

6 Dumpingregelverket

OSPAR konvensjonen fra 1992 og London konvensjonen fra 1972 med protokoll fra 1996 (i det følgende referert til som dumpingkonvensjonene) har regler som forbyr

¹⁵⁵ Birnie, Boyle, 2001, s. 420. Se også brev fra London konvensjonens sekretariat datert 2. september 1998

dumping av avfall og annet materiale i havet.¹⁵⁶ Dumpingforbudene er absolutte. Hvis CO2 deponering omfattes av forbudene, så kan statene ikke tillate deponering av CO2, selv om det for eksempel kan påvises at risikoen for skader som følge av deponering er små, og at deponering er et langt bedre alternativ enn å slippe CO2 ut i luften. I så måte er regelverkene rigide, og statene vil i så fall ikke kunne tillate CO2 deponering med mindre det gjøres endringer i konvensjonene. I det følgende vil jeg undersøke om det er noen, og eventuelt hvilke, typetilfeller av CO2 deponering som omfattes av dumpingkonvensjonenes forbud mot dumping.

Konvensjonene retter seg mot medlemsstatene, og ikke mot statenes borgere. Bestemmelsene i konvensjonene vil dermed ikke være rettslig forpliktende for individer i Norge, med mindre de har blitt inkorporert i norsk rett. Dumpingforskriften inkorporerer de overnevnte konvensjonene. Ved tolkingen av dumpingforskriften vil de folkerettslige reglene kunne ha betydning som tolkningsprinsipp, jf. presumsjonsprinsippet. Jeg vil derfor se på dumpingforskriften etter at jeg har gjennomgått konvensjonene.

Det må påpekes at det folkerettslige dumpingregelverket kan få betydning for individenes rettigheter uavhengig av hvilke forpliktelse det inkorporerte regelverket oppstiller. For det første vil myndighetene, når det vurderes om det skal gies forurensningstillatelse, være forpliktet til å ta hensyn til de folkerettslige reglene som Norge er bundet av. På den måten vil de folkerettslige reglene indirekte være bestemmende for individenes adgang til å få forurensningstillatelse. NIVA saken er nettopp et eksempel på dette. Rettslig usikkerhet knyttet til forståelsen av OSPAR konvensjonen og London konvensjonen medførte at søknaden om forurensningstillatelse ble avslått.¹⁵⁷ For det annet vil de folkerettslige reglene kunne ha

¹⁵⁶ OSPAR konvensjonen har også regler om forurensning fra landbaserte kilder.

¹⁵⁷ Se punkt 1.1 om NIVA saken.

betydning ved utformingen av den nasjonale politikken. Den norske stat vil for eksempel neppe gi økonomisk støtte til en virksomhet som er i strid med Norge folkerettslige forpliktelser.

6.1 OSPAR konvensjonen

6.1.1 Innledning

OSPAR konvensjonen er en regional konvensjon om beskyttelse av det marine miljøet i den Nord-Østlige delen av Atlanterhavet. Konvensjonen ble åpnet for signering i 1992, og trådet i kraft 25. mars 1998. Norge ratifiserte konvensjonen den 8. september 1995.¹⁵⁸ I tillegg til Norge har Island, Sveits og de fleste EU land og EU kommisjonen ratifisert konvensjonen.¹⁵⁹

OSPAR konvensjonen er en videreføring av Oslo konvensjonen fra 1972¹⁶⁰ og Paris konvensjonen fra 1974¹⁶¹ og var begrunnet i ønske om å oppnå en samlet og mer effektiv regulering av regional havforurensning.¹⁶² OSPAR konvensjonen består av en hoveddel, fem annexer og tre appendixer. Annexene og appendixene utgjør en integrert del av konvensjonen, se art. 14. I konvensjonens hoveddel finner vi generelle forpliktelser, formål, definisjoner og prosedyreregler. Annexene utdyper de generelle

¹⁵⁸ Personlig meddelelse fra Utenriksdepartementet

¹⁵⁹ Se OSPAR konvensjonens hjemmeside <http://www.ospar.org/>

¹⁶⁰ The Convention for the prevention of marine pollution by dumping from ships and aircraft, underskrevet i Oslo 15. februar 1972, og endret ved protokoller av 2. mars 1983 og 5. desember 1989.

¹⁶¹ Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources, underskrevet i Paris 4. juni og endret ved protokoll av den 26. mars 1986.

¹⁶² s. 1, Stortingsproposisjon nummer 39 (1994-95) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav, undertegnet i Paris 22. september 1992

forpliktelsene som er trukket opp i konvensjonens hoveddel. Appendixene gir kriterier for å avklare visse begreper som er brukt i konvensjonens hoveddel og annexer.

Et viktig element i OSPAR konvensjonen er adgangen til å vedta beslutninger og anbefalinger, se art 13. Beslutninger er på visse vilkår rettslig bindende, jf. art. 13, mens det følger uttrykkelig av art. 15 nr. 5 at anbefalinger ikke er det.

Det er opprettet en egen kommisjon, som består av en representant fra hver medlemsstat. Kommisjonen er tillagt en rekke oppgaver etter § 10; den skal blant annet ha overoppsyn med gjennomføringen av konvensjonen, føre tilsyn med tilstanden i det marine miljø, og utarbeide forpliktelser, programmer og tiltak for å forhindre og eliminere forurensning. Beslutninger og anbefalinger er viktige redskaper for kommisjonens gjennomføring av sine oppgaver, se art. 10 nr. 3. Et sekretariat har ansvar for det administrative arbeidet knyttet til konvensjonen og skal bistå kommisjonen i dens arbeid, se art. 12. I tillegg er det opprettet en rekke komiteer og arbeidsgrupper som i hovedsak jobber med vitenskapelige og tekniske spørsmål på vegne av kommisjonen.¹⁶³

6.1.2 Spørsmål knyttet til deponering av CO₂ er under utredning av konvensjonens organer

På bakgrunn av NIVA saken¹⁶⁴ ble det på kommisjonsmøtet i juni 2002 diskutert om deponering av CO₂ i havet rammes av dumpingforbudet i konvensjonen. Møtet ga

¹⁶³ Det følger av art. 10 nr 2 e) at kommisjonen kan opprette de undergrupper den anser nødvendig. Se OSPAR konvensjonens hjemmeside for oversikt over de forskjellige komiteer og arbeidsgrupper, <http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html>

¹⁶⁴ Se omtale av NIVA saken i punkt 1.1.

ingen endelig avklaring på dette spørsmålet, men NIVA prosjektet var omstridt og ble møtt med skepsis, både på bakgrunn av mulige skadevirkninger, og fordi man ikke ønsker å gjenåpne havet som dumpingplass.¹⁶⁵ Det ble imidlertid enighet om at det var ønskelig å etablere en felle posisjon på om deponering av CO₂ i havet og i havbunnen¹⁶⁶ er i overensstemmelse med konvensjonen. Spørsmålet ble derfor forelagt Group of Jurists and Linguists (Den juridiske arbeidsgruppen).¹⁶⁷

Den juridiske arbeidsgruppen er opprettet av og underlagt kommisjonen. Arbeidsgruppen er ikke tilkjent noen spesiell form for rettslig autoritet eller formell kompetanse med hensyn til å løse juridiske spørsmål. Uttalelsen fra Den juridiske arbeidsgruppen kan derfor ikke tillegges noe særlig rettskildemessig vekt, men den vil antagelig legge sterke føringer på konvensjonspartenes oppfatning av de rettsspørsmålene som belyses i uttalelsen. I et politisk perspektiv vil dermed uttalelsen kunne ha stor betydning. Uttalelsen vil også kunne legge grunnlag for oppfølgende beslutninger og anbefalinger. Ettersom beslutninger er juridisk bindende (riktignok bare for de stater som støtter beslutningen), vil uttalelsen fra Den juridiske og lingvistiske komité kunne være et første skritt på veien mot en uttrykkelig rettslig regulering av CO₂ deponering. Det blir derfor spennende å se uttalelsen til Den juridiske og lingvistiske komité. Miljøverndepartementet har mottatt uttalelsen, men den er ikke offentlig, og jeg har derfor ikke hatt tilgang til den.

¹⁶⁵ Dette framgår av brev fra Miljøverndepartementet 22. august 2002 om avgjørelse av klage i Niva saken.

¹⁶⁶ I referatet fra møtet er det brukt uttrykket "into the seabed". Det må antas at dette ikke er ment bokstavlig, og at siktemålet er å etablere en felles posisjon på undergrunnslagring av CO₂ generelt, uavhengig av om lagringen skjer i "the seabed" eller lenger ned i undergrunnen (som konvensjonen omtaler som "subsoil", se punkt 6.1.3).

6.1.3 Konvensjonens virkeområde

Konvensjonen har ingen bestemmelser som direkte angir konvensjonens virkeområde, men konvensjonens forpliktelser er gjennomgående knyttet til uttrykket ”maritime area”, se art. 2, 3, 4, 5 og 6. Konvensjonens virkeområde vil dermed bero på hvordan dette begrepet skal forstås. Art. 1 a) definerer ”maritime area”, og på bakgrunn av denne bestemmelsen kan det geografiske virkeområdet grovt sagt sies å være den nord-østlige halvpart av Atlanterhavet, herunder Nordsjøen, og Barentshavet med tilstøtende havområder, men ikke Middelhavet og Østersjøen. Hele den norske kontinentalsokkelen faller dermed inn under konvensjonens geografiske virkeområde.

Når det gjelder det vertikale virkeområde, får konvensjonen anvendelse i vannet til de aktuelle sjøområder, inkludert ”the bed of all those waters and its sub-soil”, jf. artikkel 1 c). Som det er redegjort for i forbindelse med Havrettskonvensjonen, så er ”subsoil” egentlig et begrep som ment til for bruk på land, og som strengt tatt bare omfatter jordlaget under det øverst jordlaget.¹⁶⁸ I den franske konvensjonsteksten har man valgt begrepet ”sous-sol”, og etter en normal språklig forståelse betyr det undergrunnen. Det følger av art. 34 at den franske og engelske konvensjonsteksten skal regnes som like autentiske. Den franske konvensjonsteksten taler således for at ”sub-soil” må forstås som undergrunnen.¹⁶⁹ OSPAR konvensjonene har som formål å bevare det marine miljøet mot forurensning; dette fremgår både av selve navnet på konvensjonen, av konvensjonenes forale og av art. 2 nr. 1. Formålet taler for at konvensjonens virkeområde går så langt ned i grunnen som det er praktisk nødvendig for å sikre en effektiv beskyttelse av havet, og at det omfatter deponering av CO₂, særlig ettersom det vil være en risiko for lekkasjer knyttet til slik virksomhet. I

¹⁶⁸ Se punkt 2.1.2

¹⁶⁹ Det følger av art. 33 punkt 4 i Wien konvensjonen fra 1969 om traktater at det kan være relevant for tolkingen å sammenholde forskjellige konvensjonstekster.

Kontinentalsokkelkonvensjon¹⁷⁰ og Havrettskonvensjonen brukes også uttrykket ”subsoil”, og da i forbindelse med at kyststatene har suverene rettigheter til naturressursene som befinner seg i ”the subsoil”. Siktemålet med disse bestemmelsene var å sikre kyststatene rettighetene til bla. petroleumsressursene, så i disse konvensjonene kan det ikke være tvil om at ”subsoil” begrepet omfatter undergrunnen generelt, og ikke er avgrenset til de øverste lag under havbunnen. Bruken av ”subsoil” begrepet i disse konvensjonene tyder på at uttrykket i forbindelse med konvensjoner om havet brukes som en referanse til undergrunnen generelt.

Det må derfor legges til grunn at ”subsoil” må forstås som en referanse til undergrunnen. Deponering av CO₂ i undergrunnen er dermed omfattet av konvensjonen.

6.1.4 Statenes plikt til å bekjempe forurensning

Art. 2 nr. 1 a) må anses som selve kjernebestemmelsen i konvensjonen, og den lyder slik:

”The Contracting Parties shall, in accordance with the provisions of the Convention, take all possible steps to prevent and eliminate pollution and shall take the necessary measures to protect the maritime area against the adverse effects of human activities so as to safeguard human health and to conserve marine ecosystems and, when practicable, restore marine areas which have been adversely affected.”

Spørsmålet blir om bestemmelsen legger restriksjoner på staters adgang til å deponere CO₂. Gir bestemmelsen uttrykk for en materiell regel som nærmest forbyr forurensning, eller har den mer karakter å være en programmerklæring om at statene skal søke å unngå å

¹⁷⁰ Convention on the Continental Shelf, 1958

forurensning? Artikkel 2 nr. 1 a henviser til andre bestemmelser i konvensjonen. På bakgrunn av henvisningen må art 2 nr. 1 a) forstås slik at den søker å trekke opp rammene for forpliktelsene i de øvrige bestemmelsene, men at den ikke selv gir et direkte forbud mot å forurense. Dette tolkingsresultatet understøttes av konvensjonens systematikk, som bygger på at de generelle forpliktelsene trekkes opp i konvensjonens hoveddel, mens det mer detaljerte innholdet av forpliktelsene følger av annexene.

Selv om artikkel 2 nr. 1 a) ikke angir konkrete forpliktelser, vil den ha rettslig betydning ved at den klargjør konvensjonens formål,¹⁷¹ og dermed vil den være relevant ved tolkingen av konvensjonens øvrige bestemmelser, herunder annexene.¹⁷²

6.1.5 Forbudet mot dumping

6.1.5.1 Innledning

Etter konvensjonens art. 4 skal traktatpartene bekjempe forurensning fra dumping av avfall eller annet materiale i samsvar med konvensjonens bestemmelser, spesielt som foreskrevet i Annex II. Utgangspunktet er at dumping er forbudt, jf. Annex II art. 3 og Annex III art. 3. Dumpingbegrepet omfatter ”deliberate disposal” fra skip, fly eller offshoreinstallasjoner, jf. dumpingdefinisjonen i art. 1 f). Utslipp fra landbaserte kilder er derimot ikke forbudt, men konvensjonsstatene skal begrense slike utslipp, og la dem være underlagt tillatelse eller regulering av kompetente myndigheter, se Annex I.

De sentrale spørsmål blir dermed om deponering av CO₂ omfattes av dumpingforbudet, og hvor grensen går mellom hva som skal regnes som utslipp fra land og hva som skal regnes som dumping. I tillegg må det undersøkes om deponering av CO₂ faller inn under visse unntak fra dumpingforbudet.

¹⁷¹ I St. prp. nr. 39 s. 3 omtales art. 2 nr. 1 a) som ”formålsbestemmelsen”.

¹⁷² Se Wien konvensjonen om traktater art. 31 nr. 1

Deponering av CO₂ vil ikke skje fra skip eller fly, og det er derfor Annex III, som forbyr dumping fra offshore installasjoner, som er relevant for de videre drøftelser av dumpingforbudet.

6.1.5.2 Omfattes deponering av CO₂ av dumpingforbudet?

Dumpingbegrepet defineres i art. 1 f). Definisjonen omfatter blant annet: "Any deliberate disposal in the maritime area of wastes or other matter (1) from vessels or aircraft; (2) from offshore installations". De sentrale problemstillinger i forhold til definisjonen er hvilke handlinger som omfattes av "deliberate disposal", og om CO₂ omfattes av "wastes or other matter". "Disposal" defineres i *Oxford dictionary* som: "The act of getting rid of something".¹⁷³ En naturlig forståelse av "deliberate disposal" er således at uttrykket retter seg mot en forsettlig handling som har til formål å bli kvitt noe. En slik forståelse harmonerer også godt med hva en ville lagt i dumpingbegrepet uavhengig definisjonen. Dette må innebære at dersom formålet med å deponere CO₂ er noe annet enn å bli kvitt CO₂, så vil deponering ikke være omfattet av dumpingbegrepet. Når CO₂ brukes som trykkstøtte er formålet med å bruke CO₂ todelt; dels er målet en mer effektiv oljeutvinning, og dels er målet å bli kvitt CO₂. Spørsmålet blir om det at formålet til en viss grad er å bli kvitt CO₂ gjør at slik virksomhet må regnes som "disposal". Det er nok mest naturlig å forstå ordlyden slik at den retter seg mot de tilfellene hvor formålet utelukkende er å bli kvitt noe. Den tolkingen støttes av art. 1 g (ii), som blant annet sier at begrepet dumping ikke omfatter "...placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof...". Dumpingbegrepet omfatter således ikke avfallsdisponering hvor formålet er noe mer enn å bli kvitt

¹⁷³ Den norske oversettelsen er i så måte uheldig; har brukes nemlig ordet "disponering" som oversettelse for "disposal", se stortingsproposisjon nr. 39 (1994-95)

avfallet. Deponering av CO₂ hvor CO₂ brukes som trykkstøtte kan derfor neppe regnes som ”deliberate disposal”.¹⁷⁴

Omfattes CO₂ av uttrykket ”wastes or other matter”? Dette uttrykket er oversatt til ”avfall eller annet materiale” i den norske oversettelsen av konvensjonen. Oxford Advanced Learners Dictionary definerer ”waste” som ”materials that are no longer needed and are thrown away”. I forbindelse med industriproduksjon vil ”wastes” typisk være restprodukt fra en produksjonsprosess. CO₂ som blir til overs etter en forbrenning av fossilt brensel eller som blir skilt ut ved petroleumsproduksjon vil antagelig omfattes av ”wastes” begrepet. Hvis derimot CO₂ skal brukes som trykkstøtte, vil CO₂-gassen ha en funksjon ved petroleumsproduksjon, og det vil da neppe kunne regnes som ”wastes”. Det kan imidlertid spørres om CO₂ som brukes til trykkstøtte er omfattet av uttrykket ”or other matter”. ”Matter” er i ordboken definert som ”physical substance that everything in the world consists of; not mind or spirit”. ”Matter” er således et videre begrep enn ”wastes”, fordi det ikke stiller krav om at materialet eller substansen skal være noe en ikke trenger. Etter ordlyden er det uklart om begrepet ”matter” er ment som en presisering av begrepet ”wastes”, eller om det er ment som et selvstendig alternativ til ”wastes”. Konvensjonens formål om å bevare det marine miljøet taler for begrepet ”matter” tillegges selvstendig betydning, for på den måten sikres dumpingforbudet en videst mulig anvendelse. CO₂ som brukes til trykkstøtte vil derfor antagelig være omfattet av uttrykket ”wastes or other matter”, men ettersom trykkstøttetilfellene uansett er unntatt fra dumping forbudet, jf. drøftelse av ”disposal” begrepet ovenfor, så har denne konklusjonen ingen praktisk betydning.

Det må etter dette konkluderes med at deponering av CO₂ fra en offshore installasjon faller inn under dumpingbegrepet, med unntak av de tilfellene hvor CO₂ brukes som trykkstøtte.

¹⁷⁴ Dette legges også til grunn i British Geological Survey, 2002, s. 4, jf s. 2 og i SFT, 2002, s. 4.

6.1.5.3 Unntak fra dumpingforbudet

Forbudet mot dumping fra offshoreinstallasjoner gjelder ikke "discharges or emissions from offshore sources", jf. art 3 nr.2, Annex III. Spørsmålet er om dette unntaket omfatter CO₂ som skilles ut ved petroleumsproduksjon, og deretter deponeres, slik dette gjøres på Sleipner feltet.

Uttrykket "discharges or emissions" er ikke definert i konvensjonen. Det er derimot "offshore source", som er definert som: "...offshore installation and offshore pipelines from from which substances or energy reach the maritime area", se art. 1 k). Hvis man tar art. 3 nr. 2 på ordet, så innebærer bestemmelsen at enhver form for utslipp som skjer fra en offshore installasjon eller offshore rørledninger er tillatt, uavhengig av om utslippet faktisk har noe med petroleumsproduksjon å gjøre. En slik tolking vil undergrave dumpingforbudet, for da ville jo alle slags former for dumping være tillatt, så lenge det skjer fra en offshore installasjon eller offshore rørledninger. Det må derfor innfortolkes et krav om at dumping fra "offshore sources" bare er tillatt så lenge dette skjer i samband med offshore-virksomhet.

I ordboken defineres "emission" som "the production or sending out of light, heat, gas etc". Utslipp vil typisk være gass eller væske fra en industriprosess som sendes ut i luft eller vann. Når CO₂ skilles ut ved petroleumsproduksjon, så skjer dette som ledd i en industriprosess. Alternativet til å deponere CO₂-gassen som skilles ut, er å slippe den rett ut i luften. Dette ville utvilsomt bli regnet som utslipp, og det taler for at også tilførsler til grunnen bør regnes som utslipp. Det er kanskje ikke vanlige å bruke ordet "emission" om tilførsler som skjer til undergrunnen, men det faller ikke unaturlig å si at "emission" kan skje ned i undergrunnen. Dette må særlig gjelde siden tilførselen skjer til store områder, som det ikke er grunn til å forskjellsbehandle fra luft og vann. Ettersom det aktuelle alternativ til å injisere CO₂-gassen som skilles ut ved

petroleumsproduksjon vil være å slippe den ut i luften, vil det på bakgrunn av drivhuseffekten være uheldig dersom ”emission” begrepet ikke omfatter CO₂ som føres ned i grunnen. Det kan nok være omstridt om konvensjonens formål på generelt grunnlag kan taes til inntekt for deponering av CO₂ (Se avsnitt 1.5). Men i denne situasjonen, hvor alternativet så klart er å slippe CO₂-gassen rett ut i luften, mener jeg at konvensjonens formål må taes til støtte for at CO₂ som skilles ut ved petroleumsproduksjon og deretter deponeres, må regnes som ”emission”. Antagelig må også CO₂ som brukes som trykkstøtte regnes som ”emission”, men ettersom trykkstøttetilfellene etter min oppfatning ikke omfattes av dumpingdefinisjonen, så vil heller ikke ”emission” unntaket være relevant.

Konvensjonen gir dermed antagelig adgang til at det fra offshore installasjoner kan deponeres CO₂ som har blitt skilt ut i samband med petroleumsproduksjon.¹⁷⁵

6.1.6 Utslipp fra landbaserte kilder

Konvensjonsstatene skal ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning fra landbaserte kilder i samsvar med konvensjonens bestemmelser, jf. art. 3. Annex I gir nærmere regler for hvordan utslipp fra landbaserte kilder skal begrenses og bekjempes. Direkte og indirekte utslipp til sjøområdet skal være underlagt tillatelse eller regulering, og statene skal utarbeide system for overvåkning og kontroll med utslipp, jf. Annex II art. 2. For å forhindre forurensning fra landbaserte kilder, skal statene dessuten følge visse retningslinjer og prinsipper som er angitt i art. 1, annex 1. OSPAR konvensjonen oppstiller således prosessuelle regler for utslipp fra landbaserte kilder, men nedlegger ikke et materielt forbud mot slike utslipp.

Land-baserte kilder er i art. 1 e) definert som:

¹⁷⁵ Tilsvarende legges til grunn i British Geological Survey, 2002, s. 4 jf. s. 2, og i SFT, 2002, s. 4

”point and diffuse sources on land from which substances or energy reach the maritime area by water, through the air, or directly from the coast. It includes sources associated with any deliberate disposal under the sea-bed made accessible from land by tunnel, pipeline or other means and sources associated with man-made structures placed, in the maritime area under the jurisdiction of a Contracting Party, other than for the purpose of offshore activities”.

Definisjonen gir begrepet ”landbaserte kilder” et meget omfattende nedslagsfelt. Første punktum må forstås slik at den omfatter kilder på land hvorfra stoffer direkte eller indirekte kommer ut i sjøområde, enten dette skjer via luft, vann eller direkte fra kysten, herunder via rørledninger og rett ut i havet. Det er nok først og fremst definisjonens annet punktum som er interessant i forhold til CO₂ deponering. Mens første punktum i hovedsak er en videreføring av definisjonen av landbaserte kilder i Paris konvensjonen, er annet punktum en nyskapning. Hey, IJlstra og Noellkamper skriver følgende om bakgrunnen for annet punktum: ”This element has primarily been included in view of the practice of disposing of radioactive waste in repositories constructed in bedrock under the sea-bed. In 1991 the Paris Commission decided that such disposal constituted a potential land-based source of marine pollution, and this has been codified in the present definition.”¹⁷⁶ Det er nok *første alternativ* i annet punktum forfatterne sikter til, for Paris konvensjonens definisjon omfattet ”man made structure”, som annet alternativ i annet punktum retter seg mot. Første alternativ i annet punktum omfatter således tilførsel av stoffer og energi direkte til grunnen under havbunnen som skjer via rørledninger, tunneler eller på annen måte. Således vil en kilde på land som injiserer CO₂ direkte ned under havbunnen via rørledninger være omfattet av denne passusen. Annet alternativ i annet punktum i definisjonen omfatter utslipp med tilknytning til menneskeskapte innretninger som er anlagt i ”the maritime area”, men som har et annet formål enn petroleumsvirksomhet. Det virker intuitivt rart at definisjonen av landbasert kilde omfatter innretninger som kan ligge midt i havet, men definisjonen sikrer på

¹⁷⁶ Hey, IJlstra og Noellkamper, 1993, s. 18

denne måten en logisk og utfyllende avgrensning mot dumpingforbudet fra offshoreinstallasjoner i Annex III. En spesiallaget installasjon som brukes til å injisere CO₂ vil dermed bli regnet som en landbasert kilde. En slik innretning vil dermed være regulert av Annex I, og injisering av CO₂ fra en slik installasjon er ikke forbudt etter OSPAR konvensjonen.¹⁷⁷

Den prosjekterte deponering av CO₂ i forbindelse med Snøhvitutbyggingen, hvor CO₂ transporteres via rørledninger fra land og ned i en akvifer, vil etter min oppfatning bli regnet som landbasert utslipp. Denne løsningen vil dermed neppe stride mot dumpingforbudet i OSPAR konvensjonen.

6.1.7 Oppsummering av OSPAR konvensjonens regler

Gjennomgangen ovenfor viser at reglene i OSPAR konvensjonen neppe setter direkte skranker for deponering av CO₂. Dumpingforbudet omfatter i prinsippet injisering av CO₂ i akviferer og reservoarer, men injisering hvor CO₂ brukes som trykkstøtte vil antagelig ikke være omfattet av dumpingbegrepet. CO₂ som har blitt skilt ut ved petroleumproduksjon og deretter injiseres med det formål å bli kvitt gassen, vil antagelig bli regnet som "emission", og vil dermed være unntatt fra dumpingforbudet. Deponering av CO₂ som skjer fra andre kilder enn skip, fly eller offshore installasjoner vil skje fra konstruksjoner som vil bli regnet som landbaserte kilder, og utslipp fra slike kilder er ikke forbudt etter konvensjonen. Det gjenstår da et typetilfelle for deponering av CO₂ som kan skape problemer i forhold til OSPAR konvensjonen, og det er typetilfellet hvor CO₂ hentes fra landbaserte kilder, og hvor injiseringen skjer fra *offshore installasjoner*, uten at CO₂-gassen brukes som trykkstøtte.

¹⁷⁷ Rekkevidden av hva som skal regnes som landbaserte utslipp drøfte ikke i British Geological Survey, 2002, eller Christian Michelsen Research, 2002.

I et slikt tilfelle vil deponeringen av CO₂ neppe være omfattet av unntaket i dumpingforbudet for ”discharges or emissions from offshore sources”, jf. art. 3 punkt. 2, ettersom den aktuelle CO₂ er hentet fra landbasert virksomhet. (Jeg minner om drøftelse ovenfor, hvor jeg konkluderte med at det må innfortolkes et krav om at utslippene må komme fra virksomhet knyttet til offshore virksomhet). Det kan argumenteres for at den aktuelle offshore installasjon må betraktes som en landbasert kilde, ut i fra den innfallsvinkel at installasjonen i relasjon til deponeringen brukes til et annet formål enn å drive offshore-aktivitet, jf. art 1 (1). En slik argumentasjon kan virke noe anstrengt, i hvert fall hvis installasjonen samtidig med at det deponeres CO₂ fra den, også brukes til alminnelig petroleumsproduksjon. Det mest nærliggende er dermed å anse dette som en offshore installasjon, og injisering av CO₂ fra denne vil dermed være forbudt, jf. dumpingforbudet i Annex III art. 3. Dette er imidlertid en usikker konklusjon.

Jeg har vanskelig for å se hvilke hensyn som taler for at det skal være forbudt å injisere CO₂ hvis gassen er hentet fra land og injiseres fra en offshore installasjon (dette vil bli regnet som dumping), mens det for eksempel er tillatt å injisere CO₂ som er hentet fra land og som injiseres fra en spesiallaget installasjon (dette vil bli regnet som landbasert utslipp). Hvis den konvensjonsforståelse som er lagt til grunn ovenfor er riktig, bør det vurderes å gjøre endringer i dumpingreglene, slik at de blir bedre tilpasset de særlige forhold som er knyttet til deponering av CO₂.

De konklusjoner jeg har kommet til ovenfor kan det sikkert herske uenighet om, men jeg vil bli overrasket dersom Den juridiske arbeidsgruppen skulle komme til at alle former for deponering av CO₂ er forbudt. Usikkerheten i forhold til dumpingforbudet går nok først og fremst på hvilke, om noen, typetilfeller av CO₂ deponering vil være forbudt etter konvensjonen. Det vil nok være hensiktsmessig om debatten innen OSPAR konvensjonen utvides fra å være et spørsmål om hva som er tillatt, til et spørsmål om hvordan CO₂ deponering virksomhet bør foregå. Det kan antagelig være hensiktsmessig om kommisjonen utarbeider anbefalinger og beslutninger som kan regulere deponering

av CO₂. Viktige elementer i en slik regulering bør være prosessuelle regler om krav til undersøkelser av akviferer og reservoarer før de tas i bruk, og regler om overvåkning av om det skjer lekkasjer og hvilke følger dette eventuelt har. Det bør også være aktuelt å stille krav om minimums opphold tid for CO₂ i akviferer og reservoarer, slik at deponering ikke bør tillates med mindre det har blitt sannsynliggjort at CO₂en vil forbli der en viss tid.

6.2 London konvensjonen fra 1972 og dens protokoll fra 1996

London konvensjonen fra 1972, hvis fulle navn er ”Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter”, kan sies å være den internasjonale søsteren til den delen av OSPAR konvensjonen som bygger på Oslo konvensjonen. Konvensjonen trådte i kraft i 1974. Det er i dag 78 stater¹⁷⁸ som har sluttet seg til den, deriblant Norge.

Mot slutten av 80-tallet ble partene til London konvensjonen enige om at avfall i større grad skulle bli håndtert på land i stedet for å bli dumpet i havet, og i 1993 ble partene enige om å revurdere konvensjonen.¹⁷⁹ Dette arbeidet ledet til visse endringer i konvensjonen, bla. slik at ”industrial waste” kom på listen over stoff det er forbudt å dumpe. I 1996 kumulerte revisjonsarbeidet i en protokoll, som skal tre i stedet for konvensjonen fra 1972, jf. protokollen art. 23. Protokollen er i realiteten en ny avtale.¹⁸⁰ Den har ikke trådt i kraft. Dette vil skje når minst 26 stater har sluttet seg til protokollen,

¹⁷⁸ Se London konvensjonens hjemmeside: http://www.londonconvention.org/London_Convention.htm

¹⁷⁹ Se Coenen, 1997

¹⁸⁰ Molenaar, 1997,

hvorav minst 15 av disse må være tilsluttet konvensjonen, se protokollens art. 25. Det er i dag 16 stater som er tilsluttet protokollen,¹⁸¹ deriblant Norge.

Det følger av Wien konvensjonen om traktater art. 18 punkt 2 at stater, i påvente av at en traktat som de har sluttet seg til skal trå i kraft, er forpliktet til å avstå fra handlinger som strider med traktatens formål. Norge har ikke ratifisert Wienkonvensjonen, men en rekke av konvensjonen bestemmelser uttrykker folkerettslig sedvanerett, og vil dermed binde alle stater.¹⁸² Det er usikkert om art. 18 er blant de bestemmelser som må anses som folkerettslig sedvanerett.¹⁸³ Det har blitt hevdet at i hvert fall kjernen i bestemmelsen er et uttrykk for alminnelig folkerett, slik at stater må avstå fra handlinger som vil umuliggjøre eller vanskeliggjøre konvensjonens ikrafttredelse.¹⁸⁴ Det er strengt tatt ikke så viktig å avklare om, og i hvilken grad, Norge har en rettslig forpliktelse til å avstå fra handlinger som strider mot London protokollen også før den har trådt i kraft. Det vil jo være økonomisk uheldig å bygge opp en kostbar infrastruktur for deponering av CO2 dersom dette strider mot protokollen, for en slik virksomhet vil Norge eventuelt ha en folkerettslig forpliktelse til å stanse den dagen protokollen trer i kraft.

For Norges vedkommende vil således både reglene i konvensjonen og i protokollen være relevante, og i det følgende vil de forskjellige regelsettene bli gjennomgått.

¹⁸¹ Se London konvensjonens hjemmeside

¹⁸² Se Ruud, Ulfstein, 2002, s. 62

¹⁸³ Sinclair, 1983, s.13, 43

¹⁸⁴ Sinclair, 1983, s. 43

6.2.1 London konvensjonen

6.2.1.1 Innledning

London konvensjonens formål er å sikre en effektiv kontroll med forurensning av det marine miljø, jf. art. 1. Konvensjonsstatene skal innenfor rammen av sine vitenskapelige, tekniske og økonomiske evner treffe tiltak for å forhindre forurensning av det marine miljø som skyldes dumping, jf. art. 2. I motsetning til OSPAR konvensjonen, som regulerer både dumping og forurensning fra landbasert virksomhet, så regulerer London konvensjonene bare dumping. Det er opprettet et sekretariat som tar seg av praktiske forhold i tilknytning til konvensjon, jf. art. 14. Det avholdes konvensjonsmøte for partene hvert annet år, men møter kan også avholdes oftere, se. art. 14 punkt 3 a).

Dumpingforbudet i London konvensjonen bygger på en svart og grå liste tilnærming, hvor dumping av avfall opplistet i annex 1 er forbudt, mens dumping av avfall opplistet i annex 2 krever en særegen tillatelse, se art. 4. Dumping av avfall som ikke er opplistet i annex 1 og 2 er tillatt under forutsetning av at det er gitt en generell tillatelse.

6.2.1.2 London konvensjonens virkeområde

Konvensjonen har ingen generell bestemmelse som angir det geografiske virkeområdet, men dumpingforbudet retter seg mot ”deliberate disposal at sea”, jf. art. 3 nr. 1, og virkeområde vil dermed bero på hvordan begrepet ”sea” forstås. ”Sea” er definert som ”all marine waters other than the internal waters of states”, jf. art. 3 nr. 3. ”Internal waters” omfatter de farvann som ligger innenfor grunnlinjene. De områdene som er aktuelle for deponering av CO₂, ligger utenfor ”internal waters”, og deponering vil dermed foregå innenfor konvensjonens geografiske virkeområde.

Omfatter konvensjonen også undergrunnslagring av CO₂? Konvensjonen retter seg bare mot ”deliberate disposal at sea”, og skiller seg således fra OSPAR konvensjonen, som også omfatter havbunnene og ”its sub-soil”. London konvensjonens ordlyd taler således mot at deponering i undergrunnen er omfattet. I forhold til konvensjonens formål, som er å beskytte det marine miljø, så kan det argumenteres med at en effektiv beskyttelse forutsetter at undergrunnen til havet ikke brukes som avfallsplass for stoffer som risikerer å lekke ut i havet, og at dette må gjenspeiles i konvensjonens virkeområde. En slik tolking understøttes av det såkalte folkerettslige effektivitetsprinsipp, som innebærer at man ved tolking skal velge den tolking som i størst mulig grad sikrer en effektiv gjennomføring av traktaten.¹⁸⁵ Mot dette synet kan det innvendes at det er en vesentlig faktisk forskjell mellom det å tilføre stoffer direkte i havet, i forhold til tilførsler som skjer til undergrunnen, for de sistnevnte vil først kunne føre til skade dersom det skjer lekkasjer. Det kan derfor tenkes gode faktiske begrunnelser for at virkeområde ikke omfatter undergrunnen.

På konvensjonsmøter har konvensjonens anvendelse i forhold til undergrunnslagring av atomavfall vært debattert ved flere anledninger.¹⁸⁶ I 1984 ble det 8. Kommisjonsmøtet enig om at det var rette forum for å diskutere spørsmål om lagring av farlig atomavfall i havbunnen.¹⁸⁷ I 1990 vedtok kommisjonsmøtet en resolusjon hvor de bestemte at lagring av atomavfall i undergrunnen var dumping, så lenge slik lagring ikke skjedde via tunnel fra land.¹⁸⁸ I 1993 ble det vedtatt en resolusjon hvor det ble uttalt: ”...that the disposal of radioactive wastes and other radioactive matter into the sub-sea-bed repositories accessed from the sea in accordance with resolution LDC.41(13) is

¹⁸⁵ Ruud, Ulfstein, Fauchald, 1997, s. 61

¹⁸⁶ Jeg har dessverre ikke hatt tilgang på all konvensjonspraksis, og jeg har derfor til dels måttet basere meg på andre kilders omtale av konvensjonspraksis.

¹⁸⁷ Brev fra London konvensjonens sekretariat, datert 2. september 1998

¹⁸⁸ Resolusjon LDC. 41 (13), jf. Churchill, Lowe, 1999, s. 366

suspended until such time as the Parties determine otherwise, noting that whether such disposal is "dumping" within the meaning of the Convention is under Consultation by the Consultative Meeting".¹⁸⁹ En kan spørre om resolusjonene er et uttrykk for at statene i praksis har forstått konvensjonen slik at den også omfatter deponering i undergrunnen. Statenes praksis kan være et relevant tolkingsmoment ved tolking av traktater, jf. Wien konvensjonen art. 31 punkt 3 b). Det er vanskelig å vite om resolusjonene skal sees som et uttrykk for at statene mente at undergrunnslagring var omfattet av konvensjonen, eller om resolusjonene ble fattet på bakgrunn av at statene fant det politisk hensiktsmessig å behandle undergrunnslagring i forbindelse med møtene til London konvensjonen. Etter min oppfatning gir derfor ikke praksis fra kommisjonsmøtene noen klare holdepunkter for hvordan konvensjonens virkeområde skal forstås.

I London konvensjonens protokoll fra 1996, som vil bli nærmere gjennomgått i neste hovedavsnitt, er virkeområdet utvidet til også å omfatte "the seabed and the subsoil". Man kan se denne endringen som en kodifisering, og som et støtteargument for at konvensjonen har utvidet virkeområdet i praksis. Etter min oppfatning er det mer nærliggende å se protokollen som en bekreftelse av det motsatte, nemlig at konvensjonens virkeområde ikke gjenspeilte hva som var politisk ønskelig, og at det derfor var nødvendig med en endring av reglene om virkeområdet.

I juridisk litteratur har det vært delte oppfatninger med hensyn til om undergrunnslagring omfattes av konvensjonens virkeområde.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Resolusjon LC 51. (16), jf. brev fra London konvensjonens sekretariat, datert 2. september 1998

¹⁹⁰ Se Birnie, Boyle, 2001, s. 422 med redegjørelse for forskjellige syn, og videre henvisninger til litteratur.

Spørsmålet om konvensjonen omfatter deponering i undergrunnen er meget tvilsomt. Etter min mening bør det nok legges avgjørende vekt på ordlyden, og deponering av CO₂ i undergrunnen faller dermed utenfor konvensjonens virkeområde. Siden konklusjonen er usikker, vil jeg i det følgende gå gjennom konvensjonens øvrige regler.

Konvensjonens virkeområde begrenses i art. 3 punkt 1 c):

” The disposal of wastes or other matter directly arising from, or related to the exploration, exploitation and associated off-shore processing of sea-bed mineral resources will not be covered by the provisions of this Convention.”

Hvordan skal så uttrykket ”sea-bed mineral resources forstås”? I ordboken¹⁹¹ er ”mineral” definert som ”a substance that is naturally present in the earth and is not formed from animal or vegetable matter...”. Petroleum er dannet av dyrerester, så ”mineral resources” vil etter en naturlig forståelse av ordlyden ikke omfatte petroleumsressurser. Det virker imidlertid som unntaket i art. 3 punkt 1) i praksis har blitt ansett for å omfatte petroleumsvirksomhet. På det 18. Konvensjonsmøtet¹⁹² ble innholdet i protokollen som skulle bli vedtatt i 1996 diskutert. Nederland foreslo at protokollen ikke skulle videreføre unntaket i art. 3 punkt 1 c) for olje og gass virksomhet.¹⁹³ Forslaget ble nedstemt, men det illustrerer at konvensjonspartene tok det for gitt at art. 3 punkt 1 c) omfatter olje og gassvirksomhet. Etter Wien konvensjonen

¹⁹¹ Oxford Advanced Learner’s Dictionary, 2002

¹⁹² Report of the eighteenth Consultative Meeting, 4. -8. desember 1995

¹⁹³ Følgende ble blant annet protokollert i punkt 5.30 under overskriften *Proposal to delete article III(1)(c) concerning offshore oil and gas activities*: ”The Consultative Meeting considered the Netherlands’ proposal to delete article III(1)(c) with the aim of permitting future consideration by Contracting Parties of regulating activities resulting from offshore oil and gas exploration and exploitation within the context of the Convention.”

om traktater skal traktater tolkes i ”good faith”, jf. art. 31, og dette innebærer at en skal legge partenes forståelse til grunn dersom denne avviker fra en normal forståelse av ordlyden.¹⁹⁴ Det må derfor legges til grunn at olje- og gassvirksomhet er omfattet av art. 3 nr. 1) c). Konvensjonens bestemmelser kommer således ikke til anvendelse på ”the disposal of wastes or other matter directly arising from, or related to the exploration, exploitation and associated off-shore processing” av petroleum.

Innebærer denne bestemmelsen at deponering av CO₂ som er fanget ved petroleumproduksjon (slik dette gjøres på Sleipner feltet) ikke omfattes av konvensjonen? En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at det å injisere overskudds CO₂ ned i undergrunnen må anses som ”disposal of wastes or other matter”, og slik CO₂ deponering har en direkte sammenheng med utnytting av petroleum. En slik form for deponering av CO₂ er dermed neppe underlagt konvensjonens bestemmelser.

Et annet spørsmål er om deponering av CO₂ fra landbasert gasskraftproduksjon eller landbasert videre foredling av petroleum (jf. Snøhvit prosjektet) omfattes av art. 3 nr. 1 c). Uttrykkene ”directly arising from, or related to” og ”off-shore processing” taler for at et slikt tilfelle av CO₂ deponering ikke omfattes av bestemmelsen,¹⁹⁵ og et slikt tilfelle av deponering av CO₂ vil være underlagt konvensjonens bestemmelser. Under visse faktiske forutsetninger kan det imidlertid tenkes at konklusjonen må bli en annen. Hvis for eksempel et landbasert gasskraftverk produserer elektrisitet til bruk innen off-shore petroleumsvirksomhet, vil muligens CO₂ som deponeres fra slik virksomhet falle utenfor konvensjonens virkeområdet, jf. art. 3 nr. 1 c).

¹⁹⁴ Se Ruud, Ulfstein, 2002, s. 70

¹⁹⁵ Dette legges også til grunn i Christian Michelsen Research, 2002, s. 52.

Når det gjelder trykkstøttetilfellene, kan injiseringen neppe regnes som ”disposal”, ettersom formålet er noe mer enn å bli kvitt gassen, jf. drøftelse av dette begrepet i forbindelse med OSPAR konvensjonen. Trykkstøttetilfellene er derfor antagelig ikke unntatt konvensjonens virkeområde etter art. 3 nr. 1 c). (Trykkstøttetilfellene vil imidlertid falle utenfor dumpingdefinisjonen, se neste avsnitt).

6.2.1.3 Hva omfattes av dumpingforbudet?

Dumping er definert i art. 3 punkt 1 a), og kjernen i denne definisjonen er at dumping betyr:

- ”...(i) any deliberate disposal at sea of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;
- (ii) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea.”

London konvensjonen ble utformet på samme tid som Oslo konvensjonen (OSPAR konvensjonens forgjenger),¹⁹⁶ og det forklarer at dumpingdefinisjonen i London konvensjonen nesten er identisk med dumpingdefinisjonen i OSPAR konvensjonen. Det er nærliggende å tolke definisjonene likt, med mindre det fins holdepunkter for noe annet.

¹⁹⁶ Churchill, Lowe, 1999, s. 367

”Waste or other matters” er definert som ”material and substance of any kind, form or description, jf. art. 3 punkt 4, og ordlyden omfatter dermed CO₂. Det må derfor legges til grunn at CO₂ omfattes av avfallsbegrepet.¹⁹⁷

I betenkningen fra Wikborg og Rein påpekes det at avfallsbegrepet i liten grad setter begrensninger for konvensjonens anvendelsesområde, og det argumenteres for at en dynamisk tolking kan tilsi at avfallsbegrepet ikke omfatter alle typer former for lagring av CO₂ i havet eller i geologiske formasjoner. Betenkningen henter støtte for en slik tolking i Havrettskonvensjonen og Stockholmsdeklarasjonen, hvor det er lagt til grunn et minstekrav om skadegjørende evne for at et utslipp skal omfattes av forurensningsdefinisjonen. Videre pekes det på at det i forarbeidene til London konvensjonen er forutsatt at Annex 1 stoffer (forbud mot utslipp) kan slippes ut i visse tilfelle, blant annet dersom de må påregnes å bli ”rapidly rendered harmless at sea”.¹⁹⁸ Det følger imidlertid direkte av annex 1 punkt 8 at visse av stoffene opplistet i annex 1 kan slippes ut dersom de må påregnes å bli ”rapidly rendered harmless at sea”. Forarbeidenes uttalelser kan derfor neppe taes til støtte for en dynamisk tolking av ”waste” begrepet, for uttalelsene rettet seg trolig mot hvordan annex 1 skulle formuleres. Til betenkningens konklusjon kan det også innvendes at det kan være gode grunner til at avfallsdefinisjonen ikke stiller minstekrav om skadegjørende evne. Ved å ha en omfattende avfallsdefinisjon vil det være lettere å hindre at havet blir brukt som avfallsplass, og ved en nyansert bruk av unntaksregler kan en sikre ufarlige stoffer likevel kan tillates å bli dumpet. Argumentene i betenkningen kan således tale for at CO₂ ikke bør være omfattet av svartelisten etter annex 1, men de passer etter mitt syn dårlig som argumenter for at avfallsdefinisjonen skal tolkes innskrenkende.

Når det gjelder uttrykket ”deliberate disposal”, viser jeg til drøftelser i forbindelse med OSPAR konvensjonen, hvor jeg konkluderte med at uttrykket neppe omfatter deponering hvor CO₂ brukes som trykkstøtte.

Dumpingdefinisjonen i London konvensjonen omfatter, i motsetning til OSPAR konvensjonen, også deliberate disposal fra ”other man-made structures at sea”. Et spørsmål som oppstår, er om injisering av CO₂ som skjer direkte ned i grunnen via

¹⁹⁷ Tilsvarende legges til grunn i SFT, 2002.

¹⁹⁸ Christian Michelsen Research, 2002, s. 50.

rørledninger, er omfattet av dumpingdefinisjonen, jf. uttrykket ”man-made structures at sea”. På det 21. Konvensjonsmøte til London konvensjonen i 1999 framholdt Norge at ”the London Convention does not cover disposal at sea of CO₂ from landbased sources via pipelines.”¹⁹⁹ Det fremgår ikke hva som var grunnlaget for den norske holdningen, men den bygger antagelig på en oppfatning om at dumpingdefinisjonen ikke omfatter utslipp fra land via rørledninger.

”Man-made structures at sea” er et meget vidt begrep, som etter en naturlig forståelse omfatter rørledninger. Den kontekstuelle sammenheng kan tyde på at ”man made-structures at sea” skal ha visse fellestrekk med skip, fly eller plattformer, og dette kan taler for at rørledninger ikke omfattes. Dersom det hadde vært meningen at dumpingdefinisjonen skulle omfatte landbaserte utslipp via rørledninger, så hadde det vært naturlig å si dette uttrykkelig i konvensjonsteksten, og ikke skjule det bak en ullen formulering som ”man-made structures at sea”. Etter mitt syn taler rettskildebildet for at landbaserte utslipp som skjer via rørledninger fra land, i utgangspunktet ikke omfattes av dumpingdefinisjonen. Det kan imidlertid være tvilsomt om dette også gjelder for utslipp som skjer via meget lange rørledninger, for dette vil i så fall åpne for omgåelser av dumpingforbudet, hvor konvensjonsstater tillater å anlegge rørledninger for å transportere og dumpe stoffer som tidligere skjedde fra skip. Det er derfor usikkert om deponering av CO₂ som skjer direkte ned i undergrunnen via rørledninger fra landbaserte kilder, er omfattet av dumpingdefinisjonen. Til en viss grad kan det her kanskje bli utslagsgivende hvordan deponeringen foregår rent praktisk. Hvis det i tillegg til rørledningene også er en installasjon på havbunnen som pumper CO₂ ned i undergrunnen, vil det være naturlig å regne dette som en ”man-made structures at sea”. Hvis derimot trykket skaffes fra installasjoner på land, slik at det bare er rørledninger som er anlagt på havbunnen, så kan det falle utenfor begrepet.

¹⁹⁹ Report of the twenty-first Consultative Meeting, 4. -8. oktober 1999, punkt 5.21.

Større installasjoner for deponering av CO₂ vil antagelig bli regnet som ”man-made structures at sea”, og injisering av CO₂ fra slike vil da bli regnet som dumping. Etter det jeg har fått opplyst fra Statoil, vil deponering av CO₂ i forbindelse med Snøhvitutbyggingen foregå ved at en kompressor på land pumper CO₂ gjennom rør til en havbunnsramme, og så ned i undergrunnen.²⁰⁰ En slik havbunnsramme er visstnok en ganske stor innretning, og kan derfor bli ansett som en ”man-made structures at sea”, men dette må anses som usikkert.

Deponering av CO₂ fra petroleumsinstallasjoner, hvor CO₂-gassen ikke brukes som trykkstøtte eller kan regnes som avfall fra petroleumsproduksjon, vil også være omfattet av dumpingbegrepet.

En viktig forskjell mellom London konvensjonen og OSPAR konvensjonen er således at London konvensjonens *dumpingdefinisjon*, i motsetning til OSPAR konvensjonens *dumpingdefinisjon*, omfatter ”man-made structures at sea”. Utslipp av avfall som er opplistet i annex 1 fra ”man-made structures at sea” vil således være forbudt etter London konvensjonen. Etter OSPAR konvensjonen vil utslipp fra ”man-made structures” bli ansett som landbaserte utslipp, og slike utslipp er ikke forbudt.

6.2.1.4 Er CO₂ en type avfall det er forbudt å dumpe?

Det er forbudt å dumpe avfall som er opplistet i annex 1, jf. art. 4 punkt 1 a). CO₂ er ikke uttrykkelig nevnt i annex 1. Siden 1996 har det imidlertid vært forbudt å dumpe ”industrial waste”, jf. annex 1 punkt 11. Spørsmålet blir om CO₂ som stammer fra landbasert industri og kraftproduksjon omfattes av begrepet ”industrial waste”. (CO₂ som stammer fra petroleumsproduksjon omfattes antagelig ikke av konvensjonen, jf.

²⁰⁰ Mail fra miljøkoordinator i Statoil, Lars Aasberg 2. juni, 2003

redegjørelse ovenfor om art. 3 punkt 1 c), og ”industrial waste” begrepet vil derfor ikke bli drøftet i relasjon til CO₂ som stammer fra petroleumsproduksjon). I annex 1 punkt 11 er ”Industrial waste” definert slik:

””Industrial waste” means waste materials generated by manufacturing or processing operations and does not apply to:

- (a) dredged material;
- (b) sewage sludge;
- (c) fish waste, or organic materials resulting from industrial fish processing operations;
- (d) vessels and platforms or other man-made structures at sea, provided that material capable of creating floating debris or otherwise contributing to pollution of the marine environment has been removed to the maximum extent;
- (e) uncontaminated inert geological materials the chemical constituents of which are unlikely to be released into the marine environment;
- (f) uncontaminated organic materials of natural origin.”

På det 21. Konvensjonsmøtet i 1999 hadde the Scientific Group lagt fram en rapport hvor den konkluderte med at CO₂ som stammer fra fossilt brensel, må regnes som ”industrial waste”.²⁰¹ På konvensjonsmøtet ble det også lagt fram en rapport laget av en undergruppe av OECD om havlagring av CO₂, og disse rapportene dannet bakgrunn for en debatt om CO₂ og forholdet til konvensjonen. Som konklusjon på debatten ble følgende protokollert: ”The Chairman of the Consultative Meeting noted there was no consensus on whether or not ocean disposal of CO₂ from fossil fuelled power production would be considered an industrial waste. He further concluded that the Scientific Group should continue to keep a watching brief on the relevant research that is being done in this field. The Consultative Meeting would consider the legal, political and institutional dimensions of a potential proposal to amend the Convention or the 1996 Protocol at a later stage.” Det må etter dette legges til grunn at konvensjonspartene ikke har noen felles

²⁰¹ Report of the twenty-first consultative meeting, 4-8 October 1999, punkt 5.18

forståelse med hensyn til om *havlagring* av CO₂ fra landbasert kraftproduksjon skal regnes som "industrial waste". Det samme må legges til grunn i forhold til lagring i *geologiske formasjoner*, for "industrial waste" begrepet retter seg mot hvor avfallet *kommer fra* og begrepets innhold kan derfor ikke avhenge av *hvor* avfallet deponeres.

Jeg vil nå se nærmere på definisjonen av "industrial waste". Etter en naturlig forståelse av ordlyden omfatter "manufacturing or processing operations" alminnelige industriprosesser og karbonbaserte kraftproduksjon.²⁰² Mer tvilsomt er spørsmålet om CO₂ kan betegnes som "materials". I ordboken er "material" definert som "a substance that things can be made from".²⁰³ Begrepet synes å rette seg mot fysiske og håndgripelige stoffer, som harde ting og væsker, og ikke mot gasser. CO₂ vil opptre i væskeform når det deponeres, og når CO₂ er i en slik tilstand, kan det argumenteres for at stoffet omfattes av en naturlig forståelse av begrepet "materials".

Formålsbetraktninger kan uansett tale for at gasser vil være omfattet av "materials" begrepet, for et effektivt vern av det marine miljø mot forurensning fra dumping fordrer at tilførsel av gasser til havet og dens undergrunn i utgangspunktet bør være forbudt.

Hvis en legger til grunn at CO₂ omfattes av "materials" begrepet, blir spørsmålet om CO₂ likevel ikke kan regnes som "industrial waste", fordi det omfattes av unntaket for "uncontaminated organic materials of natural origin". Begrepet "organic materials" vil etter en naturlig forståelse omfatte karbonholdig materiale som en gang har vært levende, slik som plante og dyrerester. Uttrykket brukes gjerne om noe som *inneholder* CO₂, men det falle ikke naturlig å si at CO₂, enten det opptrer som gass eller væske, *er*

²⁰² I Oxford Advanced Learner's Dictionary er "process" blant annet definert som "to treat raw material, food, etc. in order to change it, preserve it, etc."

²⁰³ Oxford Advanced Learner's Dictionary

”organic materials”.²⁰⁴ De øvrige unntakene fra ”industrial waste” begrepet i punkt 11 retter seg ikke mot gasser eller væsker, men mot stoffer og materialet av solid karakter, slik som dredged material, sewages sludge, fish waste, vessels and platforms og geological material. Konteksten taler således for at ”organic materials” ikke omfatter CO₂ i gass eller væske form.

Det må konkluderes med at CO₂ ikke kan regnes som ”organic materials”, og derfor ikke omfattes av unntaket i punkt 11 f). Den overordnede konklusjon er at spørsmålet om CO₂ fra landbasert kraftproduksjon og industrivirksomhet er omfattet av begrepet ”industrial waste”, er meget tvilsomt.

6.2.1.5 Oppsummering av London konvensjonen

Det er usikkert om konvensjonen kommer til anvendelse på deponering i undergrunnen. Konvensjonen gjelder ikke for avfall som stammer fra petroleumsutvinning. Dette medfører at deponering av CO₂, slik dette skjer på Sleipner, antagelig ikke er regulert av konvensjonen. Dumpingdefinisjonen omfatter neppe CO₂ som brukes som trykkstøtte. Dumpingdefinisjonen omfatter muligens deponering av CO₂ fra landbasert produksjon som skjer direkte via rørledninger fra land, men dette er et tvilsomt spørsmål. Det avgjørende blir hvordan uttrykket ”man-made structures at sea” skal forstås. Injisering av CO₂ via spesialkonstruerte installasjoner vil bli regnet som dumping; det samme gjelder injisering som skjer fra petroleumsinstallasjoner hvor CO₂ ikke brukes som trykkstøtte eller stammer fra petroleumsproduksjon. London konvensjonen setter et absolutt forbud mot dumping av ”industrial waste”. Hvorvidt

²⁰⁴ Denne konklusjonen bygger jeg på hvordan ”organic material” har blitt brukt på forskjellige sider på internett og i boken ”Marine Ecological Processes” (Ivan Valiela, 1995), sammenholdt med definisjoner av uttrykkene ”organisk” og ”organic” i ordbok og leksikon. ”Organic material” som begrep, er ikke definert verken i større engelske ordbøker eller leksikon.

CO2 fra landbasert industri og kraftproduksjon skal regnes som industrial waste er uklart juridisk, og det er ikke avklart politisk.

På denne bakgrunn er det for eksempel usikkert om den løsning for CO2 håndtering som Snøhvit prosjektet bygger på, er i strid med London konvensjonen. Det avgjørende vil være: 1) om konvensjonen kommer til anvendelse på deponering i undergrunnen, og 2) forståelsen av "industrial waste" begrepet, samt 3) om de rørledninger og eventuelle innretninger som skal brukes, kan regnes som "man-made structures at sea".

6.2.2 London konvensjonens protokoll fra 1996

6.2.2.1 Innledning

Protokollen fra 1996 skal, som tidligere nevnt, erstatte London konvensjonen. Det er naturlig nok mange likhetstrekk mellom de to dokumentene. Protokollen regulerer dumping, men ikke landbasert forurensning, slik OSPAR konvensjonen gjør.

Dumpingforbudet er strukturelt sett utformet på en annen måte i protokollen enn i konvensjonen. Mens konvensjonen forbød dumping av visse typer opplistet avfall, er utgangspunktet i protokollen det motsatte, slik at dumping av alle typer avfall i utgangspunktet er forbudt, med mindre avfallet omfattes av visse kategorier som er særskilt unntatt i annex 1. Vi ser dermed at protokollen anvender en reversert liste tilnærming, i likhet med OSPAR konvensjonen.

6.2.2.2 Protokollens virkeområde

Dumpingbegrepet retter seg mot "deliberate disposal into the sea" jf. art. 1 punkt 4. Det er således uttrykket "sea" som danner rammen for protokollens virkeområde. "Sea" er definert som "all marine waters other than the internal waters of States, as well as the seabed and the subsoil thereof; it does not include sub-seabed repositories accessed only

from land”, jf. art. 1 punkt 7. Som vi ser, omfattes ”the seabed and the subsoil” av konvensjonens virkeområde. I lys av drøftelsen av ”subsoil” begrepet i forbindelse med OSPAR konvensjonens virkeområde, vil jeg legge til grunn at protokollen kommer til anvendelse på deponering som skjer dypt nede i undergrunnen under havet.

Det kan spørres om unntaket for ”sub-seabed repositories accessed only from land” får anvendelse på deponering av landbasert CO₂ som skjer direkte via rørledninger fra land. ”Repository” er i ordboken²⁰⁵ definert som ”a place where a large number of things can be kept or stored”, altså det vi på norsk vil kalle forvaringssted eller lager. Etter en naturlig forståelse av ordlyden vil ”repository” omfatte reservoarer og akviferer. *Birnie og Boyle* antar at ”accessed only from land” vilkåret innebærer at deponering som skjer via tunneler ikke er omfattet av konvensjonen.²⁰⁶ De tar ikke opp spørsmålet om det tilsvarende gjelder for deponering via rørledninger som går direkte fra land ned i en ”repository”. Etter ordlyden skal vilkåret tolkes strengt, jf. ordet ”only”, og det tyder på at deponering som skjer via rørledninger, ikke tilfredsstiller ”accessed only from land” vilkåret. Jeg vil derfor legge til grunn at deponering i undergrunnen som skjer via rørledninger fra land neppe er unntatt konvensjonens virkeområde.

Protokollen viderefører London konvensjonens art. 3 1) c), slik at ”disposal or storage” av avfall med tilknytning til utnyttelse petroleumsressurser ikke er omfattet av konvensjonens bestemmelser, se protokollens art. 1 punkt 4. 3. Dermed omfatter protokollen neppe deponering av CO₂ som er skilt ut ved petroleumsproduksjon, slik tilfellet er på Sleipner.²⁰⁷

²⁰⁵ Oxford Advanced Learner’s Dictionary

²⁰⁶ Birnie, Boyle, 2002, s. 445, note 104

6.2.2.3 Protokollens dumpingforbud

Utgangspunktet etter protokollen er at dumping er forbudt, jf. art. 4. Protokollens dumpingdefinisjon omfatter, i likhet med konvensjonens dumpingdefinisjon: "...any deliberate disposal into the sea of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea...", jf. art. 1 punkt 4. I tillegg omfatter definisjonen også: "...any storage of wastes or other matter in the seabed and the subsoil thereof from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea..." Trykkstøttetilfellene kan antagelig ikke regnes som "deliberate disposal", jf. drøftelse av begrepet i forbindelse med OSPAR konvensjonen. Det kan spørres om utvidelsen av definisjonen til også å omfatte "storage" innebærer at trykkstøttetilfellene nå omfattes av dumpingdefinisjonen. Jeg har ikke funnet noen forklaring på hvorfor dumpingdefinisjonen har blitt utvidet til også å omfatte "storage". Antagelig har dette blitt gjort for å klargjøre at også *midlertidig lagring* av avfall i undergrunnen, hvor formålet er at avfallet siden skal brukes til noe nytting, også regnes som dumping. Når CO₂ brukes som trykkstøtte, er formålet dels å få ut mer petroleum, og dels å bli kvitt gassen/lagre den permanent. Siden formålet er noe mer enn bare å lagre gassen permanent, så kan det tale for at slik deponering ikke skal regnes som "storage". En hvis støtte for en slik betraktning følger av art. 4 punkt 2.2, som sier at dumping ikke omfatter "...placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof..."

Jeg vil derfor legge til grunn at trykkstøttetilfellene ikke omfattes av dumpingdefinisjonen, men som følge av at protokollens dumpingbegrep omfatter "storage", er denne konklusjonen mer usikker enn hva den var i forhold til London og OSPAR -konvensjonenes dumpingdefinisjon.

Hvis en i motsetning til meg mener at trykkstøttetilfellene omfattes av begrepet "storage", vil imidlertid trykkstøttetilfellene være unntatt fra protokollens virkeområde etter art. 1 punkt 4.3. Bestemmelsen sier at "storage" av "wastes or other matter" som har tilknytning til utnyttelse av petroleumsutvinning, ikke omfattes av protokollens virkeområde.

²⁰⁷ Dette legges også til grunn av SFT, 2002.

Trykkstøttetilfellene vil således enten falle utenfor dumpingdefinisjonen, eller falle utenfor protokollens virkeområde.

Når det gjelder det gjelder forståelsen av uttrykket ”man-made structures at sea”, viser jeg til hva jeg har skrevet om dette i forbindelse med London konvensjonen.

Uttrykket ”wastes or other matter” er i protokollen definert på samme måte som i konvensjonen, se protokollen art. 1 punkt 8 og konvensjonens art. 1 punkt 4. På bakgrunn av drøftelse under konvensjonen må det legges til grunn at CO₂ omfattes av begrepet ”wastes or other matter”. Etter art. 4 er dermed dumping av CO₂ forbudt, med mindre CO₂ er omfattet av de avfallskategorier som er opplistet i annex 1, og som dermed er unntatt dumpingforbudet. Annex 1 nevner ikke spesifikt CO₂. Derimot nevnes ”organic material of natural origin” blant de stoffer som kan tillates dumpet, jf. art 1 punkt 6, og jeg viser i til drøftelse i forbindelse med London konvensjonen, hvor jeg konkluderte med at uttrykket ikke omfatter CO₂.

6.2.2.4 Oppsummering av protokollen

London protokollen har ikke trådt i kraft. Det vil likevel være hensiktsmessig å innrette seg etter protokollens bestemmelser ettersom deponering av CO₂ har et langsiktig perspektiv. Til en viss grad vil Norge antagelig ha en rettslig forpliktelse til ikke å gjøre noe som klart strider mot protokollens formål. Deponering av CO₂ som stammer fra petroleumproduksjon på kontinentalsokkelen (f.eks. Sleipner), omfattes ikke av konvensjonens bestemmelser. Protokollen forbyr dumping av ”wastes or other matter”, og et sentralt spørsmål er hvordan dumpingbegrepet skal forstås Trykkstøttetilfellene vil antagelig ikke bli regnet som dumping. I likhet med hva som gjelder etter London konvensjonen, omfatter dumpingdefinisjonen muligens deponering av CO₂ fra landbasert produksjon som skjer direkte via rørledninger fra land, men dette er et tvilsomt spørsmål. Det avgjørende blir hvordan uttrykket ”man-made structures at sea” skal forstås. Injisering av CO₂ via spesialkonstruerte installasjoner vil bli regnet som

dumping; det samme gjelder injisering som skjer fra petroleumsinstallasjoner, hvor CO₂ ikke brukes som trykkstøtte eller stammer fra petroleumsproduksjon. CO₂ vil trolig bli regnet som ”wastes or other matter”, og er ikke omfattet av de avfallskategorier som er unntatt dumpingforbudet. Det er dermed mulig at den planlagte deponeringen av CO₂ i forbindelse med utbyggingen av Snøhvitfeltet, strider mot London protokollen.

6.3 Dumpingforskriften

Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag²⁰⁸ (dumpingforskriften) har et generelt forbud mot dumping, og i det følgende vil det bli undersøkt om dette forbudet gjelder for CO₂ deponering. Forskriften bygger på det internasjonale dumpingregelverket,²⁰⁹ som er gjennomgått ovenfor. Ved tolking av forskriften vil det internasjonale regelverket kunne være en tolkningsfaktor i henhold til presumsjonsprinsippet.²¹⁰ Det må presiseres at presumsjonsprinsippet bare vil være relevant som tolkingsmoment for å sikre at dumpingforskriften oppfyller de minstekrav som stilles i de internasjonale konvensjonene. Det er ingenting i veien for at norske myndigheter kan gi strengere regler enn de krav som følger av konvensjonene, og i så fall vil ikke presumsjonsprinsippet kunne brukes for å ”myke” opp de kravene norske regler stiller.

Forskriften gjelder for all dumping som foregår fra skip, fly eller innretning. Innen folkerettens grenser, gjelder den også i den norske økonomiske sonen og på

²⁰⁸ FOR 1997-12-04 nr. 1442 Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag

²⁰⁹ Personlig meddelelse fra Harald Lund i SFT

²¹⁰ Presumsjonsprinsippet innebærer at norsk rett formodes å være i samsvar med folkeretten, slik at en ved tolking av norske regler skal en velge den løsningen som best harmonerer med folkeretten. Se Ruud, Ulfstein, 2002, s. 42. flg.

kontinentalsokkelen, jf. § 2. Ettersom forskriften bare får anvendelse på dumping som skjer fra skip, fly eller innretning, må det undersøkes om et deponeringsanlegg er en innretning i forskriftens forstand. Etter § 1 er innretning definert som: ”Installasjon eller annet anlegg som benyttes i petroleumsvirksomheten, uavhengig av om konstruksjonen er fast eller flyttbar. Innretning omfatter også rørledning og kabel benyttet i petroleumsvirksomheten.” En oljeplattform vil således være en ”innretning”, mens et spesialkonstruert anlegg for deponering, vil falle utenfor definisjonen.

I henhold til § 4 er dumping forbudt, men det kan gies tillatelse til dumping av visse typer materiale og avfall som er nærmere angitt i bestemmelsen. CO₂ er ikke omfattet av unntakene fra dumpingforbudet.

Den sentrale problemstillingen er om injeksjon av CO₂ i undergrunnen på kontinentalsokkelen skal regnes som dumping. I § 1 er dumping definert slik:

”Enhver forsettlig disponering av avfall eller annet materiale i sjø eller vassdrag med det formål å bringe det av veien, herunder senking av ammunisjon samt senking og etterlatelse av skip. Dumping omfatter ikke disponering av avfall eller annet materiale som er knyttet til eller skriver seg fra vanlig drift av skip, innretning eller fiske- og oppdrettsnæring, unntatt når avfallet eller materialet er fraktet bort fra avfallskilden med det formål å bringe det av veien.”

Det første spørsmål blir om CO₂ faller inn under uttrykket ”avfall eller annet materiale”. Det kan spørres om en skal legge til grunn forurensningslovens avfallsbegrep (avgasser er da ikke regnet som avfall, jf. forurl. § 27) eller det avfallsbegrepet som følger av de internasjonale dumpingregelverket.

Presumsjonsprinsippet taler for avfallsbegrepet må leses i lys av hvordan uttrykket ”wastes or other matter” forstås i det internasjonale dumpingregelverket. En slik tolking støttes også av det forhold at uttrykket ”avfall eller annet materiale” er en direkte oversettelse av ”wastes or other matter”. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor av de

folkerettslige rettskildene, må det legges til grunn at CO₂ må regnes som ”avfall eller annet materiale”.

Passusen ”...forsettlig disponering...med det formål å bringe det av veien” gjenspeiler uttrykket ”deliberate disposal” fra de folkerettslige kildene. Når CO₂ brukes som trykkstøtte, vil formålet til dels være noe annet enn å bringe CO₂ av veien. I tråd med de internasjonale dumpingreglene, må det legges til grunn at trykkstøttetilfellene ikke omfattes av dumpingdefinisjonen.

Det følger av annet ledd av dumpingdefinisjonen at ”Dumping omfatter ikke disponering av avfall eller annet materiale som er knyttet til eller skriver seg fra vanlig drift av skip, innretning eller fisker- og oppdrettsnæring, unntatt når avfallet eller materialet er fraktet bort fra avfallskilden med det formål å bringe det av veien.” Et spørsmål som reiser seg, er om CO₂ som skilles ut ved petroleumsproduksjon, kan sies å skrive seg fra vanlig drift av innretningen. Etter ordlyden virker det som unntaket først og fremst retter seg mot avfall fra selve driften av innretningen, og ikke mot avfall fra den produksjon som foregår der.²¹¹ I så fall har forskriften et strengere dumpingforbud enn de internasjonale rettskildene, som etter min forståelse har et mer omfattende unntak for avfall fra petroleumsvirksomhet. Som nevnt innledningsvis, vil neppe presumsjonsprinsippet tilsi en harmoniserende tolking her, for prinsippet skal ivareta norsk oppfyllelse av folkeretten, men er ikke til hinder for at norske regler går lenger enn de minstekravene som stilles i folkeretten. Miljøverndepartementet har gitt ut kommentarer²¹² til forskriften. I disse sies det at: ”Dumping omfatter ikke utslipp av stoffer og gjenstander generert som følge av daglig drift av skip og offshoreinnretninger”. Utrykket ”daglig drift” taler for at avfall knyttet til produksjon ikke er omfattet av unntaket. Kommentarene sier imidlertid også: ”Heller ikke

²¹¹ Problemstillingen er ikke tatt opp i SFT, 2002.

²¹² Disse er tilgjengelig på Lovdata.

driftsutslipp fra fiskeri- og oppdrettsnæringen anses som dumping etter forskriften. Det dreier seg her om uforedlet fiskeavfall, f.eks. avfall etter sløyning av fersk fisk på feltet.” Uforedlet fiskeavfall knytter seg strengt tatt ikke til drift av et fiskefartøy, men til den produksjon som foregår på fartøyet. Dette er således et argument for bestemmelsen ikke skal taes strengt på ordet, men tolkes slik at den også omfatter avfall fra produksjon som foregår på skipet eller innretningen. Forurensningslovens formål trekker også i samme retning, for i et slikt tilfelle, hvor alternativet så åpenbart er å slippe CO₂-gassen ut i luften, så er det best for miljøet at gassen deponeres. Etter min oppfatning må dette gjelde selv om det kan være delte meninger om CO₂ deponering generelt sett er en gunstig løsning for miljøet. Jeg vil legge til grunn at unntaket omfatter deponering av CO₂ som skriver seg fra petroleumsproduksjon, men dette er en usikker konklusjon. Forskriften bør antagelig endres for å klargjøre at avfall tilknyttet petroleumsproduksjon, kan dumpes.

CO₂ deponering fra en petroleumsinstallasjon hvor CO₂-gassen ikke brukes som trykkstøtte eller stammer fra petroleumsproduksjon, vil bli regnet som dumping, og er således ikke lovlig.

Dumpingforskriften bør således endres dersom en vil bruke petroleumsinstallasjoner for å deponere CO₂ som kommer fra landbasert virksomhet.

6.4 Oppsummering av dumpingregelverket

OSPAR konvensjonen synes å forby deponering av CO₂ fra petroleumsinstallasjoner når CO₂ gassen ikke stammer fra petroleumsproduksjon eller brukes som trykkstøtte. Det samme gjør London konvensjonen, London protokollen og dumpingforskriften. I tillegg synes det som London protokollen forbyr deponering fra spesiallagete installasjoner; og muligens også deponering som skjer direkte via rørledninger fra land, men dette siste er høyst usikkert. Det som er sagt i forrige setning, gjelder også for

London konvensjonen, men konklusjonene er mer usikre fordi det er uklart om konvensjonen kommer til anvendelse i undergrunnen og fordi det er usikkert om CO₂ er ”industrial waste”.

Det synes således som London protokollen er strengest, i den forstand at den oppstiller flest skranker for CO₂ deponering. London protokollen har ikke trådt i kraft, men ettersom det kan skje snart, vil det antagelig være hensiktsmessig å innrette seg etter dens regler. Til en viss grad har Norge også en plikt til ikke å gjøre noe som klart strider mot konvensjonens formål, men omfanget av denne plikten er usikkert.

7 Avslutning og konklusjon

Innledningsvis stilte jeg følgende spørsmål: Er det miljørettslige begrensninger på adgangen til å deponere CO₂? Hvilken kompetanse og mulighet har myndighetene til å styre en slik type virksomhet? Er regelverket tilpasset CO₂ deponering, og hvor er det eventuelt svakheter? Spørsmålene har til en viss grad blitt besvart fortløpende, men i det følgende vil det bli gitt en oppsummering av de viktigste funnene.

Det kan først konstateres at verken de nasjonale eller folkerettslige reglene er utformet med tanke på CO₂ deponering. Visse tilfeller av CO₂ deponering vil skje i sammenheng med petroleumsutvinning, for eksempel ved at CO₂ brukes som trykkstøtte eller at ved CO₂-gassen stammer fra petroleumsutvinning. Disse typetilfellene av CO₂ deponering vil være undergitt de regler som gjelder for petroleumsvirksomhet. Den rettslige reguleringen i forhold til de typetilfellene som kan rubriseres som petroleumsvirksomhet, er gjennomgående bedre og klarere enn reguleringen for de typetilfellene som ikke kan rubriseres slik.

Petroleumsloven synes å gi staten en suveren rett til å bruke akviferer og reservoarer til deponeringsformål når dette skjer i samband med petroleumsutvinning. I forhold til typetilfellene hvor deponeringen ikke skjer i samband med petroleumsutvinning, er det usikkert om staten har suveren rett til å utnytte akviferer/reservoarer til deponeringsformål, eller om dette er en rett som kan okkuperes. Kontinentalsokkelloven gir ikke noe klart svar. Det vil antagelig være fornuftig å gi en lov som klargjør at staten har en suveren rett til å utnytte akviferer/reservoarer.

Forurensningslovens regler om virkeområdet i den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen er underlagt visse saklige og geografiske begrensninger. Disse begrensningene medfører at lovens rekkevidde er uklar i forhold til CO₂ deponering. Visse forhold knyttet til CO₂ deponering synes å falle utenfor lovens virkeområde. Det gjelder blant annet det tilfellet hvor deponeringen ikke har tilknytning til petroleumsvirksomhet, samtidig som deponeringsanlegget og CO₂ kilden er utenlandsk. Det synes nødvendig med endringer i lovens virkeområde for å rydde bort uklarheter, og sikre regulering av alle forhold knyttet til CO₂ deponering på norske kontinentalsokkel.

Det er en viss risiko for at deponert CO₂ vil lekke ut og at eventuelle lekkasjer kan påføre miljøet skade. Deponering av CO₂ vil derfor bli regnet som forurensning etter forurl. § 6. Virksomheter som ønsker å deponere CO₂, vil dermed være forpliktet til å søke om forurensningstillatelse. Plikten til å søke om tillatelse gjelder for virksomheten som foretar deponeringen (deponeringsanlegget), og antagelig også for virksomheter som ønsker å levere CO₂ (leverandøren) til deponering. Forurensningsmyndighetene kan stille vilkår i en tillatelse til å deponere CO₂. Det kan blant annet stilles krav om at akviferer og reservoarer skal overvåkes i forhold til lekkasjer, og til en viss grad kan det også stilles vilkår om at det skal forskes på miljøkonsekvensene CO₂ deponering kan medføre. Forurensningsmyndighetene bør stille vilkår om at lekkasjer ikke skal overskride et visst nivå. Slike vilkår vil sikre at myndighetene kan pålegge deponeringsanlegget å treffe tiltak for å motvirke eventuelle lekkasjer som overskrider det nivå som er angitt i tillatelsen.

Det må konkluderes med at forurensningsloven gir myndighetene rimelige gode muligheter til å styre deponeringsvirksomhet (Hvis man ser bort i fra de tilfellene hvor loven ikke kommer til anvendelse).

De skader på miljøet CO₂ som deponering eventuelt kan medføre, synes å være av et så begrenset omfang at reglene om erstatning ved forurensningsskade i liten grad vil være aktuelle.

Petroleumsloven har regler som gir fiskere rett til erstatning for tap som forårsakes av petroleumsinnretninger og avfall fra petroleumsvirksomhet. Tilsvarende regler fins ikke i forurensningsloven, og adgangen til å få dekket slike tap etter alminnelige erstatningsregler er meget begrenset. Fiskeres erstatningsvern vil dermed være bedre for tap de påføres av deponeringsvirksomhet som reguleres av petroleumsloven i forhold til tap som de påføres av deponeringsvirksomhet som faller utenfor loven. En slik forskjell synes ubegrunnet, og kan tilsi en lovendring.

Det internasjonale dumpingregelverket og dumpingforskriften forbyr dumping. Trykkstøttilfellene og deponering av CO₂ som stammer fra petroleumsvirksomhet, rammes antagelig ikke av dumpingforbudet, og myndighetene har adgang til å gi tillatelse til slik deponering. I forhold til de andre typetilfellene er det større usikkerhet, og mye kan tyde på at visse typetilfeller av CO₂ deponering er forbudt. (Se avsnitt 6.4) Det er for eksempel mulig at den planlagte deponering av CO₂ i forbindelse med utbyggingen av Snøhvitfeltet, strider mot London konvensjonen og protokollen til London konvensjonen. Det er satt i gang en prosess innenfor OSPAR konvensjonen for å avklare hvordan konvensjonen stiller seg i forhold til deponering av CO₂. Norge bør ta initiativ til å starte en slik prosess også i forhold til London konvensjonen og protokollen, med sikte på å få gjort endringer av avtalene dersom dette anses nødvendig. Dumpingforskriften bør endres, for å klargjøre at det er tillatt å deponere CO₂ når dette skjer i samband med petroleumsvirksomhet. Ytterligere endringer av

dumpingforskriften bør ikke skje før en har fått avklart hvordan de internasjonale reglene stiller seg i forhold til CO2 deponering.

Den overordnede konklusjon er således at det er behov for endringer i de nasjonale regler, samt politisk arbeid for å avklare og eventuelt endre de internasjonale dumpingkonvensjonene.

8 Kilder

Litteratur

- | | |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Andenæs, Johs. (1998) | <i>Statsforfatningen i Norge</i> . 8. utg. Oslo, 1998. |
| Andenæs, Johs. (2002) | <i>Innføring i rettsstudiet</i> : 6. utg. Oslo, 2002. |
| Backer, Inge Lorange (1999) | <i>Innføring i naturressurs og miljørett</i> . 3. utg. Oslo, 1999 |
| Backes, Chris and Gerrit Betlem (editors) (1999) | <i>Integrated Pollution Prevention and Control</i> .
London, 1999 |
| Boe, Erik(1996) | <i>Innføring i juss</i> . Oslo, 1996. |
| Bugge, Hans Chr. (1999) | <i>Forurensningsansvaret</i> . Oslo, 1999 |
| Churchill, Robin (1999) | <i>The Law of the sea</i> . Vaughan Lowe. Manchester
University Press, 1999 |

- de La Fayette, Louise. (1999) *The OSPAR Convention Comes into Force: Continuity and Progress*. I: International Journal of Marine and Coastal Law. Volum 14, Nummer 1, 1999, s. 247-297.
- Coenen, René (1997) *Dumping of Wastes at Sea: Adoption of the 1996 Protocol to the London Convention 1972*. I: [Review of European Community & International Environmental Law](#), Volume 6, Number 1 (March 1997), s. 54-61.
- Eckhoff, Torstein (1997) *Forvaltningsrett*. 6. utgave ved Eivind Smith. Oslo, 1997
- Eckhoff, Torstein. (1997) *Rettskildelære*. 4. utgave ved Jan E. Helgesen. Oslo, 1997
- Falkanger, Thor (1999) *Tingsrett*. 5. utgave, 1999, Oslo
- Fleicher, Carl August (1983) *Petroleumsrett*. Oslo-Bergen-Tromsø-Stavanger, 1983
- Fleicher, Carl August (1998) *Rettskilder og juridisk metode*. Oslo, 1998.
- Fleicher, Carl August.(2000) *Folkerett*. 7. utg. Oslo, 2000
- Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*. 2. utg. 2002, Oslo
- Hey, Ellen (1993) *The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East*

Atlantic: A Critical Analysis. Ton IJlstra, André Noellkaemper. I: International Journal of Marine and Coastal Law. Volum 8, nummer 1, mars 1993, s. 1-76.

International Panel on Climate Change (2001)

Climate Change 2001, Synthesis Report.

Cambridge University Press

Jacobsen, Kirsten (1991)

Håndtering av spesialavfall i Norge. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 9/1991

Løvstad, Erik Brinck Wessel (1994)

Prinsippet om bruk av Best Andvendbar teknologi.

Særavhandling til Juridisk embetsksamen, upublisert. 1994

Molenaar, Erik Jaap (1997)

The 1996 Protocol to the 1972 London Convention.

I: International Journal of Marine and Coastal Law. Volum 12, nummer 1, mars 1997, s. 396-403.

Ruud, Morten (2002)

Innføring i folkerett. Geir Ulfstein. 2. utg. Oslo, 2002.

Ruud, Morten. (1997)

Utvalgte emner i folkerett. Geir Ulfstein, Ole Christian Fauchald. Oslo, 1997.

Sinclair, Ian (1984)

The Vienna Convention on the Law of Treaties. 2. utgave, 1984.

- Stevens, Scott (2001) *CO2 Injection and Sequestration in Depleted Oil and Gas Fields and Deep Coal Seams: Worldwide Potential and Costs*. Vello A. Kuuskraa, John Gale, David Beecy. I: Environmental Geosciences 8, no. 3, 2001, s. 177-186.
- Sejersted, Fredrik.(1995) *EØS-rett*. Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Sten Foyn og Helge Stemshaug. Oslo, 1995.
- Tyrén, Carl Wilhelm (1997) *Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis*. 2.utg. Kristiansand, 1997

Lover

1963 Lov om vitenskaplig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (kontinentalsokkelloven) av 21. juni 1963 nr. 12

1976 Lov om Norges økonomiske sone (økonomisk soneloven) av 17. desember 1976 nr. 91

1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6

1985 Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77

1996 Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) av 29. november 1996 nr. 72

Forskrifter

FOR 2002-04-16 nr 362: Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven

FOR-2001-08-31-1016: Forskrift om helse miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (Rammeforskriften)

FOR 1997-12-04 nr. 1442: Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag

Forarbeider og Stortingsmeldinger

Ot. prp. nr. 75 for 1962-63. Midlertidig lov om utnyttelse og utforskning av undersjøiske naturforekomster

Inst. O. nr. 159 1962-63 Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om lov om utnyttelse og utforskning av undersjøiske naturforekomster

Lovutredningen. Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver. En utredning fra Miljøverndepartementet. Offentliggjort mai 1977.

NOU 1977: 11 Tiltak mot forurensninger

Ot. prp. nr. 11 for 1979-80 Om lov om vern mot forurensninger og om avfall

Inst. O. nr. 25 for 1980-81 Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitéen om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

Ot. prp. nr. 1 for 1982-83 om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), og i lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant.

Ot. prp. nr. 33 (1988-89) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) m v (Erstatningsansvar ved forurensningsskade)

Ot. prp. nr. 43 (1995-96) Om lov om petroleumsvirksomhet

St. prp. nr 39 (1994-95) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav, undertegnet i Paris 22. september 1992

St. meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk

St. prp. nr 49 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992

St. meld. nr. 9 (2002-2003) Om innenlands bruk av naturgass mv.

Direktiver

Rådsdirektiv 96/61 EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC direktivet).

Konvensjoner og protokoller

Convention on the Continental Shelf, 1958 (Kontinentalsokkelkonvensjonen)

Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 (Wien konvensjonen)

The Convention for the prevention of marine pollution by dumping from ships and aircraft, underskrevet i Oslo 15. februar 1972, og endret ved protokoller av 2. mars 1983 og 5. desember 1989. (Oslo konvensjonen)

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 (Havrettskonvensjonen)

Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources, underskrevet i Paris 4. juni og endret ved protokoll av den 26. mars 1986. (Paris konvensjonen)

Convention for the Protection of the Marine environment of the North-East Atlantic, 1992 (OSPAR konvensjonen)

Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 (London konvensjonen)

United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992 (Klimakonvensjonen)

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997 (Kyoto protokollen)

1996 Protocol to the Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter

Rettspraksis

Rt. 1993 s. 528

Rt. 1998 s. 2011

Rapporter, notater m.m

Report of the Eighteenth Consultative Meeting of Contracting Parties to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter
(London konvensjonen) LDC 7/12 9 March 1983

Report of the Eighteenth Consultative Meeting of Contracting Parties to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter
(London konvensjonen) LDC 9/12 18 October 1985

Report of the Eighteenth Consultative Meeting of Contracting Parties to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter
(London konvensjonen) LC 18/11 7Rev.1 16 July 1996

Brev fra London konvensjonens sekretariat datert 2. september 1998

Notat om trålefiskeres rett til erstatning for tap påført av petroleumsvirksomheten. Av Professor dr. juris Hans Christian Bugge, 3. juli 1998.

Gasskraftsakens rettslige sider. Kronikk i Aftenposten av Professor dr. juris Hans Christian Bugge, 8. mars 2000

Konsekvensutredning Snøhvit LNG, april 2001

Putting carbon back into the ground. Rapport utarbeidet av IEA Greenhouse Gas R&D Programme. Februar, 2001.

Ocean Storage of CO₂. Rapport utarbeidet av IEA Greenhouse Gas R&D Programme. 2. utgave (revidert) Mars, 2002.

Eksperimentelt utslipp av karbondioksid (CO₂) i norskehavet – avgjørelse i klagesak.
Brev fra Miljøverndepartementet 22. august 2002, vedrørende ”NIVA-saken”.

Saline Aquifer CO₂ Storage (2) – a Demonstration at the Sleipner field. Final technical report. Prosjekt koordinator: Statoil. Datert 30. august 2002.

Lagring av CO2 fra gasskraftverk – mulige teknologier og rettslige problemstillinger
Rapport fra Christian Michelsen Research AS, hvor den juridiske delen er skrevet av
Wikborg, Rein & Co.Utført for Naturkraft, datert desember 2002.

Position Paper, British Geological Survey, om undergrunnsdeponering av CO2, fra 8.
juli 2002

CO2 deponering i havbunnen og i sjøen. Internt notat fra SFT, datert 7. oktober 2002

*The Scope for underground carbon storage in the implementation of global climate
agreements*. Rapport/artikkel av Asbjørn Torvanger og Kristin Rypdal ved CICERO,
april 2003. Foreløpig upublisert.

Internettider

<http://www.sft.no/lover/ippcdirektiv/>

http://www.londonconvention.org/London_Convention.htm

<http://www.ospar.org/>

www.sft.no

A

B

C